La fonction consultation dans le développement du loisir

Avis transmis au ministre délégué au Haut-Commissariat
à la jeunesse, aux loisirs et aux sports
Montréal, le 10 janvier 1978

Conseil québécois
de la jeunesse, des loisirs,
des sports et du plein air

Dépôt légal, 2e trimestre 1978
Bibliothèque nationale du Québec

101-03480/

NOTE LIMINAIRE

Dans le présent document, le terme *"corps public"* fait référence à tout organisme dont les administrateurs sont élus au suffrage universel, qui possède des pouvoirs de taxation et dont les services s'adressent à l'ensemble de la collectivité (municipalité, commission scolaire, gouvernement du Québec). Par extension, ce terme fait également référence à des structures administratives mises en place par un ensemble d'organismes (communauté urbaine, comité intermunicipal, comité de coordination scolaire-municipale) ou mises en place dans le cadre d'une déconcentration ou d'une décentralisation administrative. (Ex.: Conférence administrative régionale, bureau régional).

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU DOCUMENT 1

1. LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE 3

2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES 9

A – Quelques commentaires des membres du Conseil québécois 11

B – Quelques commentaires des organismes de regroupement 13

C – Les points de vue déjà exprimés par le Conseil québécois 13

D – La situation actuelle et les changements possibles 16

3. QUELQUES FORMES DE PARTICIPATION DANS UNE SOCIÉTÉ MODERNE 17

3.1 Des modes de participation 19

3.1.1 Le respect des droits des individus 19
3.1.2 La gestion quotidienne de la chose publique 20
3.1.3 Sondages et enquêtes 20
3.1.4 L'expertise 21
3.1.5 La concertation 21
3.1.6 Le soutien à l'action 21

3.2 Des modes de consultation 21

3.2.1 La commission parlementaire 22
3.2.2 La tournée régionale 22
3.2.3 Le référendum 22
3.2.4 La consultation institutionnalisée 23

4. DÉVELOPPEMENT ET PLANIFICATION 25

5. QUELQUES ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE 29

5.1 Le développement social à base de participation 31

5.2 La consultation institutionnalisée dans le domaine du loisir 33

5.2.1 La nature du loisir 33
5.2.2 La multiplicité des intervenants 34
5.2.3 La disparité des situations 34
5.2.4 Les vocations multiples d'une même ressource collective 34
5.2.5 L'importance du bénévolat 35

5.3 Les objets de la consultation 35

5.4 Brève description de la situation actuelle de la consultation 38

5.4.1 Au niveau national 39
5.4.2 Au niveau régional 41
5.4.3 Au niveau local 44

5.5 Les contraintes importantes dans la mise en place de mécanismes institutionnalisés de consultation 46

5.5.1 La distribution de la population 46
5.5.2 La distribution des pouvoirs et la prise de décision . . . 46
5.5.3 L'industrie privée 47
5.5.4 Groupes non organisés 48
5.5.5 Faiblesse de l'information et de sa diffusion 48
5.5.6 Les organismes de regroupement et les besoins des citoyens 49

6. LES PRINCIPES DIRECTEURS, LES PRINCIPES D'OPÉRATION, LES EXIGENCES ET LES MODALITÉS D'APPLICATION QUI SOUS-TENDENT LA CONSULTATION INSTITUTIONNALISÉE 51

6.1 Les principes directeurs de la consultation institutionnalisée . . . 53

6.2 Les principes d'opération, les exigences et les modalités d'application 54

7. **LES ORGANISMES DE CONSULTATION AUX DIFFÉRENTS PALIERS** 59

7.1 Le palier national 61

7.1.1 Le Conseil consultatif national 62
7.1.2 Le statut juridique du Conseil consultatif national . . . 63
7.1.3 La composition du Conseil consultatif national 63
7.1.4 L'autonomie administrative et financière 64
7.1.5 Les méthodes de consultation du Conseil consultatif national 65
7.1.6 L'information venant du Conseil consultatif national . . 66
7.1.7 Les objets de la consultation au palier national 66
7.1.8 Du CQJLSPA au Conseil consultatif national du loisir . . 68

7.2 Les organismes sectoriels 69

7.3 Le palier régional 71

7.3.1 La régionalisation 71
7.3.2 Le mécanisme de consultation 72
7.3.3 Les objets de consultation 74
7.3.4 Du CRL au conseil consultatif régional du loisir 76

7.4 Le palier local 76

7.4.1 Quelques éléments de problématique 77
7.4.2 Le mécanisme de consultation local 78
7.4.3 Sa composition 79
7.4.4 Les objets de consultation 80
7.4.5 Ses méthodes de consultation 81
7.4.6 Les autres mécanismes de consultation 81
7.4.7 Les modalités de fonctionnement de ces mécanismes . . 82
7.4.8 Quelques actions à mener à court terme 82

8. **QUELQUES SUGGESTIONS POUR AMÉLIORER LA PARTICIPATION DU CITOYEN AU DÉVELOPPEMENT DU LOISIR** 83

CONCLUSION 89

ANNEXES: **93**

I – Les pratiques actuelles de consultation des principaux organismes de regroupement **95**

II – Les pratiques actuelles de consultation des services opérationnels du Haut-Commissariat **123**

III – Les mandats de consultation confiés par le Haut-Commissariat à différents organismes de loisir (CSQ, CLQ, CRL, etc.) **131**

IV – Extraits des rapports annuels du Conseil québécois en rapport avec le fonctionnement de cet organisme **135**

V – Extraits du procès-verbal de la 55ième réunion régulière du Conseil québécois **153**

VI – Bibliographie sélective des ouvrages consultés **157**

PRÉSENTATION DU DOCUMENT

À la demande du ministre délégué au Haut-Commissariat, les membres du Conseil québécois ont accepté de réaliser en priorité au début de 1977-1978 une étude sur la fonction consultation dans le développement du loisir au Québec.

À cette fin, ils ont demandé à M. Arthur Sheedy de présider un comité de travail composé de MM. Guy Landry, Yvan Girardin, Raynald Gagnon et Philippe Sauvageau et qui avait pour mandat d'assurer l'orientation et la supervision des travaux à réaliser sur ce sujet. Ils ont également mandaté MM. Luc Ouimet et Gérard Soulard pour assurer le suivi des décisions du comité et pour préparer des documents de travail susceptibles de supporter la réflexion des membres du comité et des membres du Conseil sur cette question.

Ils ont finalement retenu les services de M. Marcel Samson comme consultant afin de réaliser divers travaux en rapport avec la réalisation de ce mandat.

Les membres du Conseil québécois souhaitent que cet avis fournisse au ministre délégué au Haut-Commissariat et à tous les intervenants concernés par le développement du loisir au Québec un éclairage valable sur cette fonction et sur des modalités de mise en application de cette fonction. Ils souhaitent également que, dans le prolongement de leur avis, des décisions puissent être prises pour améliorer la situation actuelle dans ce domaine et pour permettre une meilleure efficacité des mécanismes existants ou de ceux qui devront être créés, eu égard aux exigences du développement du loisir aux divers paliers d'intervention.

1.

LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE

1. LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Au cours des dernières années, les membres du Conseil québécois, dans le cadre de travaux relatifs à une proposition de Livre blanc sur le loisir, à l'examen d'une législation sur le loisir et à l'occasion de réflexions sur l'évolution du loisir au Québec, ont déjà fait ressortir l'importance de la consultation sous deux aspects:

- comme moyen d'assurer la participation de la population à l'élaboration de politiques de développement du loisir

- comme moyen d'éclairer la prise de décision de l'administration publique pour la rendre plus efficace et plus opérationnelle.

Ils ont également, à quelques reprises, suggéré au ministre délégué au Haut-Commissariat des mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement du Conseil québécois et de permettre une consultation valable.

Il faut aussi être conscient que le gouvernement du Québec, par l'entremise de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), a commandé au cours des derniers mois des études particulières sur les conseils consultatifs au palier national et sur les conseils régionaux de développement. Il faut retenir de façon plus spécifique l'étude réalisée par le professeur Alain Baccigalupo et qui s'intitule: *"L'administration consultative au Québec"*. Il faut également retenir le rapport de recherche de Gérard Divay et Jean Lapierre, qui a pour titre: *"Organisation collective et planification régionale: les conseils régionaux de développement"*. Ces travaux, en plus de ceux réalisés par un comité interministériel présidé par l'OPDQ, posent avec acuité certains problèmes relatifs à l'exercice de cette fonction et aux mécanismes actuellement privilégiés par le gouvernement du Québec aux paliers national et régional.

Dans le domaine du loisir, à l'exception de certains travaux réalisés par le Service du développement régional et du plein air du Haut-Commissariat et de quelques études commandées par la Conférence des organismes régionaux de loisirs du Québec (CORLQ), il faut se rendre à l'évidence que très peu de données sont disponibles sur la fonction consultation.

La publication par le ministre délégué au Haut-Commissariat d'un Livre vert sur le loisir et son intention de proposer au gouvernement du Québec une politique de développement de ce secteur représentent une occasion privilégiée pour examiner en profondeur la fonction consultation dans le développement du loisir.

Dans une lettre qu'il adressait aux membres du Conseil québécois le 18 août 1977, le ministre délégué au Haut-Commissariat précisait en ces termes ses attentes en rapport avec l'examen de cette question par le Conseil:

"À ce sujet, nous avons toujours manifesté notre volonté de voir le loisir accessible et démocratisé. De façon particulière, les structures administratives et professionnelles du monde du loisir se devraient d'être proches de la population. C'est sur cette toile de fond que la dimension de la consultation dans les divers processus de fonctionnement nous a toujours apparu essentielle.

En ce sens, nous aimerions voir le Conseil québécois poser la philosophie et la problématique soutenant les principes de base de la fonction consultation. Cette réflexion pourrait s'appuyer sur les nombreuses expériences qui ont eu lieu depuis plusieurs années.

Puisque le sujet même de la consultation a donné lieu à de multiples énoncés de principe, il nous importe qu'il y ait certes une part d'utopie, car il y a à ce niveau des dimensions importantes de dynamisme et d'idéaux à atteindre. Comme nous sommes à l'aube de la création du ministère des Loisirs, il nous importe beaucoup de dégager des pistes opérationnelles qui nous guideraient dans l'application de ces principes. C'est pourquoi nous apprécierions aussi voir le Conseil québécois appliquer les éléments de sa réflexion aux diverses formes de consultation et aux divers paliers d'opération du monde des loisirs (municipalité, régional, fédérations, gouvernement)".

Dans ce contexte, les membres du Conseil ont décrit de la façon suivante le mandat qu'ils entendaient réaliser:

Dans une perspective de participation, formuler au ministre délégué au Haut-Commissariat un avis sur la fonction et les mécanismes de consultation nécessaires au développement du loisir au Québec.

De façon plus spécifique, les objectifs poursuivis par les membres du Conseil étaient:

- Mettre en valeur et préciser la fonction consultation dans le développement du loisir au Québec.
- À l'intérieur d'une perspective de participation, déterminer les principes directeurs qui sous-tendent la fonction de consultation.
- Identifier les mécanismes susceptibles de permettre la réalisation de cette fonction.
- Déterminer les modalités de fonctionnement de ces mécanismes et leur insertion sur l'échiquier du loisir québécois.

Pour réaliser ce mandat, les membres du Conseil ont donc:

- Procédé à l'examen des pratiques gouvernementales actuelles dans ce domaine
- Recueilli des informations sur les pratiques de consultation actuelles des services opérationnels du Haut-Commissariat et des organismes de regroupement en loisir
- Recensé des écrits sur ce sujet
- Echangé avec les organismes de regroupement en loisir sur la problématique de la consultation dans le domaine du loisir et sur les mécanismes à mettre en place pour assurer l'exercice de cette fonction
- Enoncé des principes directeurs, des principes d'opération, des exigences et des modalités d'application relatifs à cette fonction
- Identifié et décrit divers mécanismes de consultation et de participation aux divers paliers
- Formulé des recommandations précises quant à l'exercice de cette fonction.

Soucieux d'amorcer leur étude dans le prolongement des commentaires qu'ils avaient déjà formulés sur le sujet et dans le prolongement des différents travaux effectués au cours des dernières années en rapport avec cette question, les membres du Conseil québécois ont utilisé pleinement ces données. On retrouve en annexe une bibliographie des ouvrages consultés, de même que le texte intégral d'informations recueillies auprès des intervenants en loisir.

Les membres du Conseil tiennent à remercier de façon particulière tous ces organismes et toutes ces personnes de leur précieuse collaboration.

Le présent avis renferme donc un certain nombre de considérations préalables sur ce sujet, il dégage quelques perspectives d'analyse, il énonce des principes directeurs, des principes d'opération et des modalités d'application, il identifie les mécanismes à privilégier aux divers paliers et formule des recommandations précises quant aux actions à entreprendre pour assurer l'exercice de cette fonction.

2.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

A – Quelques commentaires des membres du Conseil québécois

LE VÉCU DU LOISIR

Les membres du Conseil québécois ont évalué le vécu de la consultation en loisir au Québec à partir de leur expérience dans divers milieux répartis aussi bien au palier local qu'au palier national.

Au-delà des déclarations officielles des hommes politiques et de certains gestes positifs de leur part, y a-t-il une réelle volonté politique de consultation? D'une façon générale, les membres manifestent beaucoup de scepticisme et de réserve à cet égard. Les intentions des hommes politiques et parfois des fonctionnaires oscillent, selon eux, entre le souci d'une réelle participation aux orientations et aux décisions conséquentes et le désir de créer l'illusion de la participation, tout en amenant les citoyens à adopter des vues déjà arrêtées.

Les membres estiment que trop souvent, le consultant ne tient vraiment pas compte des avis et des opinions recueillis lors de la consultation et que cette dernière porte rarement sur les vrais objets ou les vraies alternatives. C'est le cas, par exemple, lorsque la consultation porte sur un programme ou sur la mise en place d'un équipement, alors que les orientations et les objectifs n'ont pas été fixés par la collectivité.

Par contre, là où la consultation a été bien menée, les résultats ont été des plus heureux au plan:

- d'une information assimilée
- de la participation plus nombreuse et plus efficace des citoyens
- de l'amélioration des services
- de l'amélioration de la relation entre les administrés et les élus
- de l'amélioration de la relation entre les bénévoles et les professionnels.

Les membres déplorent l'absence d'une information permanente et accessible à tous les groupes et, d'une façon générale, d'une instrumentation adéquate à l'exercice de la consultation.

À cause des déficiences importantes dans le vécu de la consultation et à cause de son caractère sporadique à certains paliers, la fonction consultation n'est pas tenue pour très valable ni par les citoyens, ni par les responsables d'organismes de loisir, parce que les hommes politiques semblent prendre souvent les moyens de la dévaloriser.

Aussi estime-t-on que plusieurs citoyens croient davantage à l'action directe: la contestation sur la place publique ou la prise de pouvoir par l'élection. Dans plusieurs cas, les faits semblent leur donner raison.

Et pourtant, tous les membres déclarent que la fonction consultation est essentielle comme mode de participation dans le domaine du loisir. Entre un souhaitable qui reste aussi clairement exprimé et un vécu aussi définitivement décevant, il y a nécessité d'actions énergiques pour changer la situation.

LES RÈGLES DU BON USAGE DE LA CONSULTATION

Selon les membres du Conseil québécois, il faut respecter un certain nombre de conditions fondamentales pour que la consultation remplisse une fonction utile.

Il faut vraiment une volonté politique qui valorise la consultation comme essentielle, autant pour répondre au désir de participation des citoyens et des groupes que pour répondre aux besoins de l'administration de connaître les situations et les chances de succès de ses programmes et le bien-fondé de ses décisions.

Cet effort doit s'accompagner ou plutôt être encadré par une politique de développement planifié. Lorsqu'on s'inscrit à l'intérieur d'une politique de développement planifié: fixation des objectifs, plan d'allocation des ressources, évaluation des résultats, les objets de la consultation sont clairement situés dans l'étape du développement et sont précisés par rapport aux décisions à prendre.

Les membres croient que la fonction consultation doit se comprendre dans un processus dynamique d'interaction continue entre le consultant et le consulté.

Le consulté doit comprendre que la consultation aide à la prise de décision en fournissant des éléments d'appréciation, mais qu'elle ne constitue pas la décision. Il ne faut pas entretenir d'équivoque à cet égard.

De son côté, le consultant doit respecter les exigences d'information et d'utilisation *"raisonnable"* des avis et suggestions reçus et rendre le plus clair possible le cheminement de la prise de décision. Nous préciserons au cours de cet avis quelques règles permettant de comprendre le *"code du bon usage"* de la consultation.

B – Quelques commentaires des organismes de regroupement

Il faut souligner que plusieurs commentaires des représentants des organismes de regroupement ont rejoint ceux des membres du Conseil québécois.

Ces représentants ont souligné, en particulier, que l'ensemble des consultations qui ont été tenues en loisir semblent avoir donné peu de résultats, compte tenu des énergies que les consultés y ont consacrées et les mécanismes de consultation qui ont été mis en place.

Le scepticisme est général quant à la motivation réelle de l'utilisation de la consultation. Elle peut être trop souvent orientée ou servir de paravent commode à des décisions difficiles à prendre. Quelle est donc l'utilité actuelle de la consultation pour les administrations publiques? Au cours des échanges, on a pu déceler que les notions de consultation et de mécanismes institutionnels pouvaient varier selon les participants et selon les administrateurs publics.

Ce groupe réaffirme également la valeur de la consultation et le rôle essentiel qu'elle joue dans l'univers du loisir. Selon ces participants, la nature du loisir et la présence importante de l'action volontaire, bénévole, justifient amplement la nécessité de la consultation, car elle permet de réaliser un équilibre politique entre l'administration publique et les administrés; équilibre en partie rompu dans les sociétés modernes technocratiques.

Il souhaite que dans les grandes orientations, l'éventail le plus large des groupes et des parties de la population soit consulté. Dans le cas de programmes particuliers, plusieurs représentants d'organismes estiment être les mieux placés pour assumer ces consultations, étant donné leur connaissance des besoins, leurs liens avec les organismes membres et l'utilisation fréquente de mécanismes internes de consultation. Ils s'interrogent sur l'opportunité de créer d'autres organismes que ceux existants pour assumer la fonction consultation.

Ils ont tenu à souligner l'importance que représente pour le secteur du loisir l'existence du Conseil québécois, **même** si ses avis, selon certains, ne semblent pas avoir eu beaucoup d'effet sur les décisions. Ils sont généralement satisfaits des modes de fonctionnement du Conseil, quoiqu'il y aurait nécessité, selon eux, de consulter plus souvent les organismes existant et d'atteindre la population dans ses efforts de consultation. En conséquence, ils souhaitent qu'on affecte les ressources qui permettraient d'atteindre ces objectifs.

C – Les points de vue déjà exprimés par le Conseil québécois

Avant cet avis exclusivement consacré à la fonction consultation, le Conseil québécois, comme nous l'avons mentionné plus haut, a formulé à plusieurs occasions des opinions, des suggestions et des recommandations sur divers aspects touchant la consultation, dans le contexte d'une société démocratique à base de participation.

PARTICIPATION, CONSULTATION ET CONCERTATION

Le Conseil a recommandé que l'État associe publiquement et officiellement les organismes et la population en général à la définition d'une véritable politique de loisir. Il a souhaité, en conséquence, que le gouvernement établisse un dialogue permanent avec les organismes du milieu et que ceux-ci s'impliquent dans le processus de développement et y apportent une collaboration enthousiaste.

Le Conseil a suggéré que, par la participation, chacun des acteurs concernés puisse fournir les données qu'il connaît pour mieux définir les problèmes, fixer les objectifs à poursuivre et identifier les moyens les plus aptes à les atteindre. La participation des intéressés apparaît souhaitable au Conseil, étant donné la multiplicité des intervenants, les caractéristiques du loisir et de son développement.

En plus d'identifier les fonctions et les principales exigences de la consultation, le Conseil a également décrit brièvement ce processus:

> *"La consultation est une action qui veut permettre à la population et/ou aux responsables d'organismes et d'institutions d'exprimer des points de vue et de faire valoir des opinions dans un processus de décision. La consultation est directement reliée à des objectifs de participation et de démocratisation, d'efficacité administrative et de respect des disparités".* (1)

QUELQUES PISTES OPÉRATIONNELLES

Le Conseil a souhaité que des mécanismes opérationnels de consultation soient définis. Il affirme que la consultation devrait avoir un caractère obligatoire dans certains cas et intervenir **avant** la prise de décision. La consultation est nécessaire lorsqu'il s'agit d'élaborer de nouvelles politiques et de mettre en place de nouveaux programmes susceptibles d'avoir des implications sur le développement d'un milieu ou d'un secteur donné.

LES PALIERS

Les membres du Conseil ont souvent affirmé que le palier qui pourrait le mieux permettre la connaissance des besoins de la population et la satisfaction de ces besoins est le palier local: celui de la municipalité, des institutions d'enseignement et des associations volontaires qui s'y trouvent. Dans son avis sur la concertation scolaire-municipale, le Conseil suggère même que les groupes de citoyens soient obligatoirement consultés avant d'approuver les projets d'implantation d'équipements.

---

(1) Conseil québécois, rapport annuel 1975-1976, p. 154

Dans son avis sur la délimitation des régions, le Conseil a aussi suggéré qu'en fonction des particularités régionales, il fallait favoriser une plus grande participation de la population en rapprochant l'administration et les pouvoirs des citoyens et en créant des mécanismes de consultation adéquats; d'où la nécessité de développer une conscience régionale et une plus grande implication des citoyens au développement de la région. La consultation ne prend pleinement son sens à ce palier que dans la mesure où les objectifs de régionalisation sont définis.

Au plan national, le Conseil a recommandé des mécanismes précis à l'occasion du dépôt du projet de loi créant le ministère du Tourisme, des loisirs et des parcs. Il a notamment recommandé que la consultation soit obligatoire, entre autres objets, sur les règlements devant régir la classification et l'agrément des organismes et les normes sur les subventions.

Il a, dans le même avis, (1) formulé d'autres suggestions au sujet du fonctionnement d'un conseil consultatif national.

QUELQUES GUIDES

Le Conseil a également précisé quelques guides utiles à la pratique de la consultation, tels que la nécessité de:

- Identifier clairement l'objet de la consultation, les groupes de population et/ou les organismes qui doivent être consultés;
- S'assurer de la diffusion de toute l'information connue en rapport avec l'objet de la consultation;
- Accorder le temps nécessaire à l'étude et à l'expression d'opinions;
- S'engager à tenir raisonnablement compte des avis formulés.

Le présent avis s'inscrit dans la même idéologie de la participation. Il n'entre pas en contradiction avec les prises de position déjà exprimées. Il pousse cependant la réflexion plus loin, étaye davantage les principes directeurs et les principes d'opération et tente de suggérer un ensemble d'actions et de moyens concrets pour actualiser la fonction consultation.

---

(1) Conseil québécois, rapport annuel 1975-1976, p. 58

D – La situation actuelle et les changements possibles

En vue de fournir des pistes opérationnelles de la consultation aux divers paliers au Québec, il faut opter pour des recommandations qui tiennent compte principalement de l'état actuel des situations permettant l'amorce d'actions immédiates. De plus, il faut à la fois que ces suggestions s'inspirent d'un modèle théorique de l'administration contemporaine situant les relations entre les diverses structures et les mécanismes de la prise de décision pour satisfaire aux besoins à la fois d'efficacité et de participation.

L'Etat québécois lui-même, après avoir lancé et avoir initié les réformes institutionnelles des années 60, songe à une réforme administrative en profondeur: **décentralisation, regroupement des fonctions, planification et aménagement impliquant une coordination verticale et horizontale des activités.**

Nous avons donc étudié l'ensemble des questions reliées à la consultation en tenant compte des intentions de décentralisation et de participation que le gouvernement a précisées à plusieurs occasions et, en particulier, dans plusieurs livres verts. Nous avons jeté un regard à la fois sur la situation actuelle et sur l'avenir pour élaborer un modèle institutionnel de la particupation dans le cadre d'une administration moderne.

3.

QUELQUES FORMES DE PARTICIPATION DANS UNE SOCIÉTÉ MODERNE

3. QUELQUES FORMES DE PARTICIPATION DANS UNE SOCIÉTÉ MODERNE

Dans une société dite démocratique, les modes d'intervention des citoyens qui désirent s'associer aux décisions politiques sont multiples. C'est pourquoi il n'apparaît pas facile au premier abord de dégager la notion de consultation d'autres notions qui font partie du discours politique actuel, telles la participation, la concertation, le développement, la planification, la prise de décision...

Dans la présente section, nous nous attarderons à situer le mécanisme de consultation par rapport aux autres moyens utilisés par les citoyens pour influencer l'appareil de l'État dans la détermination d'objectifs de développement d'un secteur donné. Ce n'est qu'après avoir dégagé les principaux éléments de la mécanique consultative que nous pourrons en déterminer les exigences et les modalités de fonctionnement.

Dans un premier volet, nous allons donc discuter brièvement de quelques formes de participation aux processus démocratiques actuellement en cours dans nos institutions politiques. Dans un deuxième volet, nous examinerons la forme particulière de participation que constitue la consultation institutionnalisée.

3.1 Des modes de participation

3.1.1 Le respect des droits des individus

Droit d'association, droit de parole

L'action des citoyens au sein de notre société ne serait pas possible si elle ne s'appuyait sur les droits fondamentaux d'association et de liberté de parole qui sont à la base de sa participation à la chose publique.

Droit d'élire ses représentants

Dans un régime démocratique, un des droits les plus importants est l'élection au suffrage universel de représentants aux différents paliers de gouvernement. Ce n'est que récemment cependant que ce droit fut acquis pour les élections de commissaires d'école et de conseillers municipaux. Dans le langage courant, quoiqu'on parle de consultation populaire, il ne s'agit pas à proprement parler de consultation mais bien de vote, où la décision de la majorité l'emporte. Cette forme de *"consultation"* a la caractéristique d'être décisionnelle.

Le référendum

La formule de votation est aussi utilisée au niveau municipal lorsqu'il s'agit de projets d'emprunt ou de modifications au zonage, et dans ce cas on parle de référendum. Cette dernière formule sera vraisemblablement plus répandue au Québec dans les années à venir, mais sans qu'elle prenne nécessairement un caractère décisionnel; nous y reviendrons plus tard.

Protection des droits

De plus, pour être assurés que les droits individuels soient protégés et respectés, nous disposons, parallèlement au système judiciaire régulier (auquel tout citoyen peut faire appel), d'institutions nouvelles comme la Commission des droits de la personne, l'ombudsman et l'action collective. Ces mécanismes entrent en jeu lorsqu'on estime qu'un droit d'un individu ou d'un groupe d'individus a été violé.

3.1.2 La gestion quotidienne de la chose publique

Par ailleurs, dans une société moderne où les rouages sont de plus en plus complexes, l'administration courante des affaires publiques n'est pas une tâche simple. Les multiples champs d'action, le nombre des intervenants et la quantité de décisions quotidiennes à prendre supposent des techniques et des modes de gestion appropriés.

Sans vouloir réduire ou minimiser les rôles du député ou du conseiller, ce dernier ne peut plus être le mandataire efficace de tous les groupes sur tous les sujets; pas plus d'ailleurs que le fonctionnaire peut être le médiateur unique entre l'administration et les administrés.

Aussi est-il souhaitable que l'État ait une meilleure connaissance des aspirations des citoyens et qu'il fasse participer les divers groupes à la définition des politiques qu'il entend mener, et cela dans un but d'efficacité, d'adéquation et de souci démocratique.

3.1.3 Sondages et enquêtes

Lorsque l'administration publique veut éclairer sa décision, elle a besoin de posséder les données de base les plus précises possible, de connaître les tendances, les comportements et parfois les opinions de la population. Entre autres méthodes systématiques et scientifiques, elle peut utiliser le sondage d'opinions et l'enquête. Ces méthodes de recherche peuvent donner une photographie précise, mais on ne

peut dans ce cas parler de consultation. Les gens ne se sentent pas plus *"consultés"* parce qu'il y a eu un sondage d'opinions auprès de mille personnes qu'ils ne se savent photographiés par un télé-objectif alors qu'ils sont au milieu d'une foule.

3.1.4 L'expertise

Parfois, il apparaitra nécessaire au gouvernement de rassembler les connaissances et les suggestions utiles à un dossier en faisant participer des professionnels et des techniciens. Dans ce cas, il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler une consultation d'expertise. Des citoyens sont consultés, mais sur la base de leurs connaissances, de leurs expériences et de leur compétence. Certaines consultations auprès de personnes oeuvrant dans des organismes peuvent également être assimilées à ce type de consultation. Pour les fins de notre étude, nous ne la retiendrons pas comme une forme de consultation institutionnalisée.

3.1.5 La concertation

Dans certaines situations, le consensus est recherché dans l'action. On vise à la coordination volontaire des actions des divers agents qui s'entendent ensemble pour fixer les cadres souhaitables du développement. On réunit alors les divers acteurs influençant directement le secteur concerné, soit dans des rencontres spéciales comme les sommets économiques, soit dans des mécanismes réguliers comme les comités paritaires.

3.1.6 Le soutien à l'action

Dans d'autres cas, le gouvernement préférera soutenir par des ressources humaines et financières les actions de groupes constitués ou qui se créent pour la circonstance, soit à l'intérieur d'un programme précis, soit pour permettre l'innovation et la création par des groupes de base.

Ces deux dernières formes de participation et d'association à l'action du gouvernement, bien qu'elles apportent un éclairage sur les situations, ne peuvent être assimilées à la fonction consultation.

3.2 Des modes de consultation

Lorsque le gouvernement doit prendre des décisions relatives à des orientations et à des moyens d'action, on s'attend de plus en plus à ce qu'il sollicite les opinions et les points de vue des personnes et des groupes sur la question. Cette consulta-

tion est nécessaire pour que l'action soit plus conforme aux aspirations et aux attentes des citoyens, en particulier lorsqu'il s'agit de l'affectation de ressources collectives ou d'intervention de l'État dans la poursuite de politiques de développement. La prise de décision peut aboutir à des politiques, à des lois ou à des programmes précis. Nous reviendrons plus tard sur la notion de développement; retenons pour le moment que la consultation constitue une étape importante dans la prise de décision de l'administration publique.

Les principaux moyens utilisés présentement au niveau gouvernemental consistent en commissions parlementaires, en tournées régionales et en conseils consultatifs permanents. A ces derniers moyens viendra s'ajouter bientôt le référendum.

3.2.1 La commission parlementaire

La commission parlementaire est un instrument au service des travaux de l'Assemblée nationale, principalement pour l'étude de lois ou de crédits. Tout en étant un mécanisme ouvert à tous, la commission peut limiter la durée et choisir les groupes à entendre. Le dialogue entre le gouvernement et les groupes peut mener à des engagements immédiats à suivre ou ne pas suivre les suggestions mises de l'avant.

3.2.2 La tournée régionale

Ministres ou groupes de travail parcourent parfois les différentes parties du Québec, soit pour écouter les gens, soit pour leur expliquer une législation ou un projet particulier. Les formes d'organisation sont fort variées ainsi que les méthodes de cueillette, d'analyse et de synthèse des données. Excellente comme occasion de contact direct avec les populations et pour dégager des impressions générales des problèmes et des priorités, la tournée régionale ne s'accompagne habituellement pas des conditions essentielles à la consultation systématique: diffusion de données, durée de l'étude, objectivité et indépendance du mécanisme.

3.2.3 Le référendun

Par la publication d'un Livre blanc sur la consultation populaire, le gouvernement actuel indique son intention d'appliquer désormais cette technique particulière. Contrairement à l'élection où le citoyen doit porter son choix sur un ensemble d'idées ou de mesures préconisées par tel candidat ou tel parti politique, le référendum permet au citoyen de voter uniquement sur une idée dans le but d'éclairer le gouvernement dans l'accomplissement de son mandat.

3.2.4 La consultation institutionnalisée

Les hommes politiques ont voulu, en plus des autres moyens démocratiques utilisés, institutionnaliser des mécanismes permanents pour permettre la participation des citoyens et des groupes à la prise de décision relative au développement d'un secteur donné ou d'une région donnée. Cette orientation s'accompagne d'efforts pour que ces mécanismes soient dotés des ressources nécessaires et des **conditions d'objectivité et d'impartialité, pour les soustraire à l'arbitraire, à l'humeur du moment et à la pression.**

Pour ce faire, les modalités de représentation, les objets de consultation ainsi que les modes de fonctionnement sont prévus d'avance et sont fixés dans les textes qui les constituent. C'est cette **consultation politique institutionnalisée** qui fait l'objet de la présente étude et pour laquelle nous tenterons de préciser certains éléments opérationnels: exigences et conditions d'efficacité, identification des objets selon les paliers décisionnels, modalités de représentation et de fonctionnement, etc. Cependant, cette consultation institutionnalisée ne prend tout son sens que si elle est reliée au processus de développement d'un secteur donné.

Pour les fins du présent avis, les membres du Conseil québécois ont donc adopté la définition suivante de la consultation institutionnalisée:

Elle représente un mécanisme permanent de participation de la population, aussi bien au titre d'individus que de groupes, permettant l'expression la plus ouverte possible de points de vue, d'opinions ou de réactions à des orientations, des programmes ou des politiques gouvernementales s'inscrivant nécessairement dans un processus de prise de décision et dont l'existence est sanctionnée dans des textes officiels.

4.

DÉVELOPPEMENT ET PLANIFICATION

4. DÉVELOPPEMENT ET PLANIFICATION

Le Conseil québécois a souvent référé dans ses écrits antérieurs au concept de développement du loisir et recommandé aux instances décisionnelles des politiques de développement; nous voulons expliciter ici le sens de ces termes.

Pour le Conseil québécois, le concept de développement représente un processus conscient et voulu de changement; c'est l'intention voulue de passer d'un état actuel vers un autre état jugé souhaitable par l'ensemble des membres d'une collectivité. Ceci dit, il ne faut pas confondre la croissance avec le développement. La croissance, en tant que telle, peut parfois avoir des effets négatifs; elle ne s'identifie au développement que si elle est orientée vers des objectifs jugés désirables pour l'avenir d'une société. Ainsi, la collectivité est-elle constamment face à des choix qui peuvent avoir une influence considérable sur son mode de vie: par exemple, la croissance industrielle peut se faire au détriment de la qualité du milieu physique et de la qualité de vie des citoyens si elle se déroule de façon anarchique. Ce ne sont pas les exemples qui nous manquent au Québec.

Ainsi, le processus de développement consiste à déterminer les orientations et les objectifs, à fixer les priorités que l'analyse de la situation révèle et à choisir et à ordonner les moyens pour rencontrer les objectifs. L'analyse de la situation est conditionnée par les orientations et conditionne le choix des moyens. Les priorités sont établies à partir de l'évaluation de l'importance relative accordée aux divers besoins et aux divers facteurs de changement.

Lorsqu'on désire rationaliser le développement en fonction de l'efficacité, de l'économie des moyens, du contrôle des résultats, on procède à la planification du développement; c'est une méthode rationnelle de travail qui n'est pas synonyme de développement. Ce processus vise à une meilleure cohérence de l'action entre les moyens choisis et les objectifs poursuivis par l'utilisation des plans directeurs, lesquels fixent l'ordre des opérations à réaliser dans le temps ou dans l'espace.

UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Lorsque le Conseil québécois se prononce sur le besoin d'une politique de développement plutôt que d'une politique de contrôle, il signifie par là que les moyens et les actions que le gouvernement doit prendre se situent dans le prolongement d'objectifs qui ont été préalablement définis. Ainsi, le Conseil québécois a déjà précisé dans ses interventions antérieures qu'une politique de développement du loisir devrait être orientée vers la qualité de vie et l'identité culturelle québécoise.

De plus, une telle politique doit favoriser prioritairement la participation des citoyens en laissant libre cours à l'expression de la créativité, de la liberté et de la sponta-

néité individuelle et collective qui constituent l'essence même du loisir. Aussi n'est-il pas tout à fait normal de penser que la détermination de ces objectifs doit se faire avec la collaboration de l'ensemble des citoyens et des intervenants qui sont les premiers acteurs de ce développement. Nous pourrions, bien sûr, rappeler d'autres objectifs souhaitables auxquels le Conseil a déjà souscrit, mais les éléments soulevés précédemment sont suffisants pour la suite de notre propos.

À la lumière de ces souhaitables, il faut procéder à l'analyse de la situation générale ou d'une situation particulière en fonction de tel groupe ou de telle région, de tel secteur ou de tel aspect. Dans tous les cas, le processus est le même: on constate les écarts à combler (suite à l'étude des services offerts, des motivations et des comportements des populations), on évalue les moyens déjà utilisés, on examine ceux que l'on devrait mettre en oeuvre selon un rythme et une intensité dépendant des priorités, et conséquemment, l'action de **tous** les intervenants en sera plus efficace. On fixe donc un cadre général pour le stade de développement présent, on détermine des politiques précises, on met en oeuvre, dans des plans de développement, les ressources qu'on affecte pour améliorer les situations et se rapprocher des objectifs poursuivis.

C'est dans ce contexte d'un développement planifié du loisir, où les administrations publiques ont un rôle de leadership et doivent prendre des décisions relatives à l'utilisation de leurs ressources et de leurs pouvoirs, que se situent la place et la nécessité de la consultation institutionnalisée.

5.

QUELQUES ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE

5. QUELQUES ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE

5.1 Le développement social à base de participation

La société nord-américaine dans son ensemble relève d'un modèle de société de type libéral à l'intérieur duquel le rôle de l'État est réduit au minimum et où les groupes d'intérêt sont les principaux intervenants de détermination des objectifs que poursuit cette société. Par ailleurs, l'appareil organisationnel, dans plusieurs domaines et le loisir n'y échappe pas, fonctionne sur une base de profit et ne s'intéresse qu'aux individus qui ont les capacités financières de s'offrir ces services. De plus, dans ce type de société, on a facilement tendance à confondre consultation de la population et *"marketing"* des biens et services auprès de cette même population.

Ce modèle de type libéral est toujours dominant, mais en même temps, un ensemble d'indices nous permet de croire qu'un modèle social de type technocratique prend une place de plus en plus improtante aujourd'hui. C'est une société de type technocratique en ce sens qu'elle s'appuie davantage sur l'électronique et l'informatique; aussi le pouvoir décisionnel donne-t-il une importance considérable à l'information et à la connaissance scientifique.

"Émergeant ainsi à la fois de la société bourgeoise et de la société ouvrière, la société technocratique, sans être complètement réalisée, semble prendre forme de plus en plus.

Dans la société technocratique le pouvoir s'appuie sur une compétence particulière des individus: la rationalité de l'agent, sa capacité d'agir, soit sur la nature, soit sur la société, à partir d'un calcul d'ordre scientifique. Le pouvoir légitime appartient aux techniciens qui ont le monopole de la connaissance scientifique". (1)

À l'occasion de la révolution tranquille, le Québec est entré de plein pied dans ce groupe de sociétés occidentales modernes aux prises avec des décisions de plus en plus nombreuses et complexes. Mais en même temps qu'il mettait en place une technobureaucratie importante au service de l'État, le Québec instituait un ensemble de mécanismes de participation et de consultation permanents ou ad hoc: conseils consultatifs, tournées régionales de consultation, commissions d'enquête, usage plus fréquent de la commission parlementaire, représentation des citoyens dans les services sociaux et de la santé.

---

(1) FORTIN, Gérald, Participation et société, dans **Économies et sociétés**, tome IV, no 9, septembre 1970, p. 1603-1604

Cela découle de conceptions que notre société partage avec d'autres sur l'idéal démocratique, sur la participation consciente des personnes et des groupes au développement de cette société qui ne peut être seulement le fait de l'expertise et de la technocratie. Sans prétendre que le Québec présente un modèle de type participationniste où *"le fondement du pouvoir n'est pas la force ni une caractéristique quelconque des individus, mais la fonctionnalité multiple des groupes"*, (1) il est significatif de constater que des groupes de plus en plus nombreux auxquels s'associe le Conseil québécois partagent cet idéal démocratique.

Dans cette société nouvelle, les citoyens ne sont pas réduits au rôle de consommateurs passifs, sans conscience ni pouvoir d'aucune sorte sur le déroulement des choses, mais deviennent des participants actifs dans le devenir de leur société. Les groupes de citoyens sont invités à définir et à préciser les grands axes de développement, les priorités et les grands moyens de réalisation à l'échelle du Québec ou d'une région comme à l'échelle du quartier urbain.

Dans cette perspective, le rôle premier de l'État en est un de planification. L'élaboration d'une politique de loisir exigerait la contribution de l'ensemble des intervenants et des groupes dans le choix des objectifs et des fins. Il nous semble qu'on ne peut atteindre ces objectifs que dans un contexte de circulation maximale de l'information que suppose la **consultation institutionnalisée**. Il apparaît toutefois nécessaire à ce stade de rédaction du document de préciser pourquoi la consultation institutionnalisée représente le meilleur moyen d'assurer cette participation des groupes et des individus.

Nous avons identifié antérieurement les possibilités et les limites des différentes formes de consultation (commission parlementaire, tournée régionale, référendum). Or, de même que le développement d'un secteur donné est un processus dynamique où des décisions se prennent continuellement, le besoin de participation des citoyens aux politiques de développement ne peut pas être sporadique mais permanent. Et c'est à l'intérieur de ce processus que se situe la mécanique consultative qui permet aux individus et aux groupes d'exprimer leurs points de vue, opinions et réactions aux politiques gouvernementales.

La création d'un mécanisme consultatif institutionnalisé n'est pas le fruit du hasard mais découle d'une volonté politique qui se traduit par la mise en place de ressources et de moyens nécessaires au bon fonctionnement de ce mécanisme. Elle veut donc assurer à tous les intéressés la possibilité de s'exprimer dans un cadre de travail objectif à l'abri de toute pression. Ainsi, l'institutionnalisation de ce méca-

---

(1) FORTIN, Gérald, op. cit., p. 1607

nisme offre certaines garanties de stabilité en ce sens qu'elle ne peut être remise en cause simplement parce que le résultat de la consultation serait contraire aux attentes de l'administration, de même qu'on ne peut changer le système judiciaire du simple fait qu'un jugement de cour déplaît.

L'institutionnalisation de la consultation confère en même temps un caractère public aux relations consultant-consulté, puisque les parties en cause ont une connaissance pleine et entière des règles de jeu, c'est-à-dire les possibilités, les limites, les modalités et les exigences normales du mécanisme utilisé dont le mandat et le pouvoir sont décrits dans des textes officiels.

Enfin, le caractère institutionnel ne signifie pas que le mécanisme de consultation prend l'allure d'un organisme décisionnel. Ce mécanisme ne possède aucun pouvoir à cet égard; le caractère institutionnel lui confère cependant toute la valeur et l'importance nécessaires à l'exercice de la fonction consultative.

5.2 La consultation institutionnalisée dans le domaine du loisir

Les arguments que nous venons d'énoncer en faveur de la consultation institutionnalisée comme moyen spécifique et officiel de participation des citoyens et des groupes au processus de prise de décision politique valent bien sûr pour tous les secteurs de la vie collective.

Il nous semble cependant approprié d'examiner, dans le cadre du présent avis, quelques motifs particuliers d'utiliser la consultation institutionnalisée dans le domaine du loisir. Certains de ces motifs sont relatifs à la nature et à l'état de ce secteur, sans lui être exclusifs.

5.2.1 La nature du loisir

Le loisir, en tant que vécu, fait référence à la mobilité, au spontané, à l'expression créatrice des individus et de la collectivité. En ce sens, le loisir n'a pas un contenu unique, fixe ou prédéterminé; ses formes et ses contours peuvent varier énormément d'un individu à un autre, d'un groupe à un autre, de même qu'entre les régions. Aussi, l'offre de services variera-t-elle en conséquence.

Comme le loisir s'appuie sur l'initiative, la créativité et la liberté dans le choix des expériences de loisir et dans l'utilisation (ou la non utilisation) des ressources disponibles, il est clair que l'administration publique ne peut faire autrement que de tenir compte de ces aspirations et de ces intérêts particuliers. Ainsi, la fonction consultation devra porter beaucoup plus sur les divers moyens utilisés (aménage-

ment du temps et de l'espace, politique d'information, d'équipements, etc.) pour favoriser l'accessibilité des ressources au plus grand nombre de citoyens que sur les contenus de loisir en tant que tels.

D'autre part, la présence d'une offre de services diversifiée provenant des commerces, d'associations volontaires ou d'autres paliers de gouvernement, combinée au libre choix, multiplie pour les individus les possibilités de réponses à leurs besoins de loisir. Pour des fins d'efficacité et d'adéquation au niveau des services offerts, on doit admettre la nécessité d'une participation très grande des utilisateurs dans la mise en place des services publics.

5.2.2 La multiplicité des intervenants

En corollaire à ce que nous venons de signaler, on sait aussi que les organismes publics ne sont pas les seuls intervenants en matière de loisir; ils doivent partager leur action avec un grand nombre d'organismes existants (associations, clubs, comités, fédérations, etc.), qui regroupent les citoyens selon leur âge, leurs intérêts ou leur lieu de résidence. Dans la mesure où un développement communautaire implique la participation de tous, il est souhaitable d'associer ces partenaires non seulement en fonction d'une concertation, mais aussi et surtout dans l'élaboration des politiques.

5.2.3 La disparité des situations

Dans le loisir comme dans d'autres domaines, nous constatons qu'il existe des disparités entre les régions quant à l'état du développement de ce secteur; de même, il existe des inégalités d'accessibilité aux ressources entre les groupes et les citoyens à l'intérieur de la population. Dans ces conditions, les exigences du loisir se prêtent mal à des politiques uniformisées mais beaucoup mieux à une approche marquée de souplesse. La mécanique consultative est un bon moyen de tenir compte de ces différences.

5.2.4 Les vocations multiples d'une même ressource collective

Les utilisations multiples qu'on peut faire de nos ressources collectives, espaces ou équipements par exemple, exigent aussi que des décisions rationnelles soient prises à partir des intérêts et des comportements des citoyens ou des groupes impliqués.

Qu'on songe simplement aux utilisations possibles et souvent incompatibles qu'on peut faire des lieux, des cours d'eau, des forêts: utilisation pour des fins industrielles, récréatives, de conservation et, dans certains cas, résidentielles. De la même

façon, lorsqu'un espace ou un équipement est réservé exclusivement au loisir, il peut y avoir des utilisations concurrentielles de ce même espace ou équipement. Les choix à effectuer tiendront compte des besoins réels de la population dans la mesure où elle aura été consultée. À titre d'exemple, les utilisations qui sont faites actuellement des patinoires intérieures sont très significatives.

5.2.5 L'importance du bénévolat

Le loisir est sans aucun doute un des secteurs où le nombre des bénévoles est le plus important. Cependant, l'action bénévole est également importante au plan qualitatif pour le développement du loisir. Beaucoup de personnes ont trouvé dans le bénévolat non seulement une façon d'être responsable à l'intérieur de leur communauté, mais aussi une façon de se récréer en facilitant l'accessibilité au loisir à leurs concitoyens. La présence d'un personnel professionnel peut changer ces rapports entre les citoyens bénévoles et les autorités et poser un certain nombre de difficultés, mais elle n'altère en rien cette tendance profonde du secteur du loisir. Malgré la présence de plus en plus importante d'un personnel professionnel dans le secteur du loisir, ce serait une erreur de considérer les bénévoles comme des travailleurs à rabais et de les écarter du processus décisionnel.

5.3 Les objets de la consultation

Tout en reconnaissant la nécessité de la consultation, les administrations publiques sont souvent tiraillées entre le souci d'une efficacité administrative et le désir de permettre l'expression du milieu sur une question donnée. Trop souvent, les administrateurs se sécurisent en disant que les citoyens pourront juger de leur action à l'occasion d'une prochaine élection. Dans cette perspective, la pratique veut que des questions d'intérêt secondaire soient soumises à la consultation, que des questions pour lesquelles l'administration possède peu de données et ne se sent pas en mesure de prendre une décision dans l'immédiat fassent l'objet d'une demande d'avis auprès des mécanismes officiels de consultation.

Dans cette perspective, il arrive également que les propositions que l'administration décide de soumettre à la consultation offrent tellement peu d'alternatives qu'il devient difficile pour le consulté d'exprimer un point de vue valable sur le sujet. Dans ces conditions, l'exercice de la fonction consultation devient difficile et perd souvent son sens véritable.

Quels devraient donc être les principaux objets de la consultation en rapport avec le développement du loisir au Québec? De l'avis des membres du Conseil québécois, cette question nécessite une attention particulière si on veut permettre de façon valable la réalisation de cette fonction.

Compte tenu de la définition du développement du loisir proposée antérieurement, compte tenu de la définition de la consultation institutionnalisée adoptée par les membres du Conseil québécois, compte tenu que la consultation prend sa signification en autant qu'elle est reliée au processus de prise de décision, il apparaît nécessaire de préciser tout au moins les principales catégories d'objets qui devraient normalement être soumis à la consultation.

Du point de vue des membres du Conseil, le processus même de la consultation (quantité de personnes impliquées, information nécessaire, temps de réflexion, etc.) est lent et parfois onéreux. Il ne s'agit donc pas de l'utiliser à propos de tout et de rien, ni de le substituer aux responsabilités normales des élus et des fonctionnaires affectés à des postes de responsabilité. Il faut serrer de plus près les objets qui peuvent être soumis à la consultation. Dès maintenant cependant, il apparaît possible de formuler l'hypothèse de trois (3) types d'objets de consultation qui peuvent appeler des modalités d'application différentes. Ces catégories d'objets pourraient être déterminées en tenant compte:

– des différentes étapes du processus de prise de décision;

– des conséquences socio-économiques qui peuvent en découler;

– de la remise en question de certaines orientations fondamentales;

– de l'impact social et culturel qu'ils peuvent produire;

– de l'importance des crédits budgétaires impliqués par la prise de décision.

Dans cette perspective, il y a d'abord l'étape de la fixation des orientations, des finalités, des objectifs, des priorités et des stratégies de développement, soit à l'occasion d'une nouvelle politique ou de la redéfinition des politiques existantes. Ces objets de consultation font appel à la connaissance des données du problème (besoins, ressources, contraintes), à une large information et surtout à une participation la plus large possible de tous les groupes de citoyens. Il s'agit d'un moment fort dans le développement d'un secteur; le débat est encouragé, la diversité des options et des opinions aussi. Ce peut être le cas d'une municipalité qui définit sa politique, celui du Livre vert sur le loisir, ou celui d'une question plus spécifique comme les vacances.

Quant au deuxième type d'objets, il représente l'affectation des ressources, la détermination des programmes cadres et des services généraux. Ces objets de consultation font appel à l'évaluation des ressources disponibles, à l'analyse des choix possibles, à l'examen des hypothèses qui offrent les meilleures garanties de succès. C'est un moment important dans le processus de prise de décision. Les connaissances techniques et l'expertise de professionnels constituent généralement un apport précieux dans la réalisation de cette étape. Comme suite logique à la consultation tenue sur les objets de la première catégorie, il apparaît souhaitable que la population exprime également des points de vue sur les objets de cette deuxième catégorie.

Le troisième type d'objets représente l'utilisation des ressources et des équipements et les modalités d'application des programmes et des services. Ces objets de consultation font appel à l'expérience et aux préoccupations des agents qui ont la responsabilité de la mise en oeuvre effective de ces programmes et de façon plus particulière à leur participation effective à ces programmes et à l'utilisation des services offerts.

De façon plus spécifique, on pourrait dire que tout corps public, à quelque palier que ce soit, qui se propose d'intervenir pour assurer le développement du loisir, devrait se faire un devoir de soumettre à la consultation les trois catégories d'objets suivantes:

PREMIÈRE CATÉGORIE: Les objets de l'ordre des politiques de base:

- la détermination des orientations de base et l'élaboration des objectifs de développement;

- l'établissement des priorités et le choix des moyens d'action;

- la formulation des textes législatifs et la réglementation qui encadrent l'action du corps public dans ce domaine.

Ces objets sont du ressort des mécanismes officiels de consultation qui doivent faire appel à la participation la plus large possible de l'ensemble de la population.

DEUXIÈME CATÉGORIE: Les objets de l'ordre des politiques opérationnelles:

- l'affectation et l'aménagement des ressources

- les programmes cadres

- les services généraux

Ces objets revêtent un intérêt pour les mécanismes officiels de consultation, mais ils sont plus particulièrement du ressort de groupes déterminés, de groupes sectoriels et d'organismes de regroupement.

TROISIÈME CATÉGORIE: Les objets de l'ordre des modalités d'application:

– l'utilisation des ressources et particulièrement les espaces et les équipements;

– les modalités d'application des programmes et des services.

Ces objets sont du ressort des agents directement responsables de l'application de ces programmes et nécessitent la participation des usagers et des organismes utilisateurs.

Les parties subséquentes du présent avis qui traiteront plus particulièrement des principes directeurs, des principes d'opération et des mécanismes susceptibles d'assurer la réalisation de cette fonction aux divers paliers permettront de situer de façon encore plus précise ces divers objets.

Il faut toutefois retenir dès maintenant que la consultation institutionnalisée doit porter sur des objets précis qui émanent du processus de développement du loisir et qui sont reliés au processus de prise de décision. Il faut simplement comprendre que l'ouverture d'esprit du consultant et du consulté revêt une importance primordiale pour assurer de façon valable l'exercice de cette fonction.

5.4 Brève description de la situation actuelle de la consultation

Afin de pouvoir situer plus clairement le mandat sur la fonction consultation confié aux membres du Conseil québécois, il nous est apparu utile de faire le point sur la situation actuelle telle que vécue dans la société québécoise. Pour ce faire, il est nécessaire d'apporter quelques éléments de rétrospective qui font état de l'évolution de notre société à cet égard.

Dans tout ce brassement d'idées, de renouvellement institutionnel, d'apparition de nouvelles valeurs au sein de la société québécoise, il est apparu confusément d'abord une volonté de *"consultation"* de la part des administrateurs publics. Rappelons-nous, par exemple, l'expérience du BAEQ au début des années 60: expérience qui devait apporter autant d'enthousiasme que de déceptions de la part des citoyens impliqués mais qui, sans nul doute, a été un catalyseur de nouvelles attitudes dans les relations administrateurs-administrés et qui, du même coup, posait les premiers jalons d'une mécanique consultative rattachée au développement important de l'administration gouvernementale.

"Ce que l'on a appelé au Québec " la révolution tranquille" est très certainement, avant tout, la mise en place, puis le développement considérable et rapide d'une imposante machine administrative gouvernementale et para-gouvernementale. Ce phénomène s'est notamment traduit depuis 1960 par une multiplication des organismes étatiques ou para-publics à vocation industrielle, commerciale, financière, éducative, culturelle et sociale". (1).

Dans cette perspective, nous pouvons examiner brièvement les structures à travers lesquelles s'exprime aux différents paliers de décision gouvernementale (national, régional ou local) la fonction consultation.

5.4.1 Au niveau national

Les conseils consultatifs

Les premiers conseils consultatifs ont vu le jour au début des années 60 pour des motifs divers. L'ampleur de certains changements institutionnels étaient telle dans certains secteurs que la nécessité de faire appel à des conseillers extérieurs est apparue de façon évidente. C'est le cas du Conseil supérieur de l'Éducation. Dans d'autres cas, des conseils étaient presqu'une forme camouflée de patronage qui donnait lieu à une rencontre régulière des *"sages"*, discutant de problèmes qui leur étaient soumis par le ministre en titre, mais dont l'existence même était méconnue de la population.

Si, dans certains cas, on a pu porter des jugements sévères sur la composition, le rôle et la fonction de certains conseils consultatifs, il demeure que leur apparition dans la structure administrative gouvernementale n'est pas le fruit du hasard; elle fait suite à un désir des administrations d'élargir le processus décisionnel, que ce soit par la consultation d'expertise ou la consultation politique. À la fin des années 60, ces conseils se sont d'ailleurs multipliés: Conseil de planification et de développement, Conseil québécois, Conseil de l'environnement, Conseil du statut de la femme, etc.

En 1976, selon le relevé du professeur Baccigalupo, le nombre de conseils consultatifs rattachés à l'administration du Québec en opération effective s'élevait à quarante. Dans un article important sur l'administration consultative au Québec, présentant les résultats d'une étude qu'il a menée auprès de ces conseils, il conclut de la façon suivante:

---

(1) BACCIGALUPO, Alain, **Le Conseil de planification et de développement du Québec vu par les siens... et par les autres,** Laboratoire des Sciences politiques, Faculté des Sciences humaines, Université Laval, février 1976, p. 1.

"La plupart des conseils s'étirent tout au long d'une ligne dont les bornes sont constituées, à une extrémité, par le noble concept de participation, axé sur le dialogue véritable et, à l'autre extréminé, par celui moins reluisant d'intégration de forces socio-économiques, axé lui sur la volonté d'assimiler et ainsi de contrôler des éléments sociaux qui risqueraient sans cela de troubler l'ordre social existant. Dans le premier cas elle présente davantage les caractéristiques d'un alibi, d'une mascarade, d'un faux-semblant ou d'une parodie. Ce qui est sûr, c'est que la consultation doit au Québec être l'objet d'une nette revalorisation pour ne pas dire d'une réelle réhabilitation". (1)

Auparavant, plusieurs avaient questionné la philosophie de participation véhiculée par ces différents conseils et parfois les conseils eux-mêmes en ont fait un élément de réflexion.

Une équipe ministérielle mise sur pied en 1974 pour faire l'analyse de la consultation réalisée à divers degrés dans les ministères québécois a fait la constatation suivante:

"L'analyse des données qui ont été recueillies par l'équipe interministérielle de consultation révèle que la consultation populaire du gouvernement, à laquelle correspond la mise sur pied des conseils provinciaux, apparaît comme étant beaucoup plus subie que voulue.

D'une part, la sous-utilisation par les conseils de leurs ressources disponibles en termes de personnel et de budget, la pertinence douteuse des mandats qui leur sont confiés, le suivi souvent difficilement identifiable accordé à leurs avis, sont autant d'éléments qui démontrent une volonté plutôt mitigée de la part du gouvernement de consulter ses grands organismes". (2)

Autres formes de consultation

À côté de la structure formelle des conseils consultatifs, il a existé et il existe encore tout un éventail de comités ad hoc qu'on connaît le plus souvent sous le vocable de *"mission"* ou d'*"opération"*, s'appliquant à des problèmes sectoriels. Ici encore, on commence à mettre en doute le bien-fondé de ces types de consultation qui, dans l'esprit de plusieurs, aboutissent dans les officines gouvernementales et sont aussi utiles que des ballons crevés.

---

(1) BACCIGALUPO, Alain, **L'administration consultative au Québec,** Laboratoire des Sciences politiques, Faculté des Sciences humaines, Université Laval, p. 37.

(2) OPDQ, **Compte rendu des réunions de l'équipe interministérielle de consultation,** document de travail, mai/octobre 1974.

Sous ce rapport et se référant à l'expérience de consultation menée dans le cadre de l'aménagement aéroportuaire, Jacques Grand'Maison en arrive à la conclusion suivante:

"La vaste consultation entreprise dans le bassin aéroportuaire nous a révélé des culs-de-sac non seulement des mécanismes actuels de participation, mais aussi des démarches politiques des derniers temps. Plusieurs citoyens consultés au temps de l'"opération 55" *et de l'*"opération Départ" *se sont abstenus de participer aux nouvelles campagnes d'information téléguidées qu'on appelle maintenant des instances de consultation et de participation".* (1)

Dans le secteur du loisir

Au plan national, le Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air a été créé par arrêté ministériel pour des fins de consultation auprès du ministre délégué au Haut-Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports. Le Conseil n'a pas de lien organique avec d'autres mécanismes existant aux autres paliers.

Quant aux organismes de regroupement, ils doivent faire valoir aux instances gouvernementales les besoins de leurs organismes membres.

On peut référer ici aux commentaires des organismes pour l'évaluation de ces mécanismes de consultation. (2)

5.4.2 Au niveau régional

Les conseils régionaux

Au niveau de la région et au moment de la révolution tranquille, les premiers organismes consultatifs à être mis sur pied ont été les conseils économiques régionaux. Ces derniers se sont rapidement multipliés, prenant diverses formes sur une base territoriale de comté. À la suite d'un désir de rationalisation de ses interventions de planification et de développement, le gouvernement institutionnalisait les initiatives régionales dans des organismes consultatifs. Ce sont les CRD

(1) GRAND'MAISON, Jacques, **Nouveaux modèles sociaux de développement**, Hurtubise HMH, Montréal, 1972, p. 342.

(2) On trouvera en annexe le texte de l'arrêté ministériel créant le Conseil québécois, de même que le texte des mandats de consultation confiés aux organismes de regroupement par le HCJLS.

actuels, créés en 1970. C'est aussi à la fin des années 60 qu'il y eut institutionnalisation des CRL, lorsque le HCJLS leur versa pour la première fois des octrois. La création plus récente des CRSSS constituait le dernier venu dans les structures consultatives régionales, jusqu'à la création des conseils régionaux de la culture.

Si nous examinons de plus près le mandat de consultation des CRD et des CRL particulièrement, nous pouvons faire un certain nombre de constatations. Les CRD, pour leur part, ont pour mandat de véhiculer les avis de consultation de la région et doivent répondre aux demandes d'avis que l'OPDQ formule. On leur reconnaît aussi le droit à l'autonomie par rapport à leur rôle de concertation et de consultation. Cependant, comme les CRD trouvent la majorité de leur financement auprès de l'OPDQ, ils se placent dans une situation de dépendance et subordonnent le plus souvent leurs activités aux initiatives gouvernementales. Par ailleurs, l'attitude générale de l'État face aux CRD entre aussi en ligne de compte:

"D'autre part, les CRD qui prennent au sérieux leur rôle "d'interlocuteur privilégié de l'OPDQ" *mènent une série d'activités, d'études, d'animation, d'information, qui suscitent des attentes dans la population et, comme les interventions gouvernementales subséquentes n'ont pas l'ampleur prévue, ou ne se font pas selon les modalités désirées, des frustrations se manifestent; une action des CRD dissociée d'une intervention gouvernementale ne peut qu'engendrer à moyen terme des revendications plus importantes ou une démobilisation générale ou, résultat plus heureux, des initiatives populaires (de type* "Opération dignité"*).* (1)

Dans le secteur du loisir

Les CRL sont dans une situation qui, à plusieurs égards, ressemble à celle des CRD. Comme ces derniers, les CRL sont substantiellement différents d'une région à une autre quant au rôle premier par lequel ils se définissent. Certains se définissent d'abord comme des organismes de développement, d'autres des organismes de planification et de coordination et d'autres encore comme des organismes de service; tout cela coiffé du rôle d'organisme consultatif aux yeux de l'État. De même, plus encore que les CRD, l'autonomie des CRL est liée à l'exclusive partie de l'autofinancement; pour le reste, ils sont dépendants dans leur programme d'action du financement global du HCJLS.

---

(1) DIVAY, Gérard et LAPIERRE, Jean, **Organisation collective et planification régionales: les conseils régionaux de développement,** Rapports de recherche, no 1, INRS-Urbanisation, 1976, p. 192.

Ainsi, dans l'optique du développement du loisir, les CRL doivent répondre à des questions fondamentales: le développement du loisir et la consultation qui y contribue se font pour qui et par qui?

Pour plusieurs raisons (urgence de créer des organismes, absence de plans régionaux de développement du loisir, etc.), les CRL n'ont pas vraiment assumé la fonction consultation malgré le mandat qu'ils reçoivent du HCJLS à ce sujet (cf. annexe).

Dans une étude réalisée pour le compte du Conseil québécois, M. Roger Levasseur disait:

"Un tel processus de consultation ne fonctionne pas présentement (1974) puisque d'une part, les politiques régionales en matière de loisir n'ont pas été définies et que d'autre part, les appareils de décision et de production de services n'existent pas au niveau régional". (1)

En avril 1976, dans une autocritique sur leur organisme, les CRL mentionnent, dans une synthèse sur leurs réalisations, qu'ils ont aidé à la création de 1 097 organismes, de même qu'ils ont apporté diverses formes d'aide aux associations de leur milieu. On ne faisait aucune allusion à la fonction consultation telle que nous l'entendons ici.

Par contre, dans la perspective des CRL de demain et après avoir situé la nécessité de la planification démocratique, les auteurs affirment:

"Les CRL pourraient aisément, vu leurs antécédents en la matière, devenir la charnière, la courroie de transmission entre les besoins et aspirations de la population et les contraintes et impératifs de l'État en matière de loisir. C'est d'ailleurs à ce niveau-là que les CRL pourraient avoir un rôle déterminant à jouer dans le futur". (2)

Au moment de la parution du Livre vert, le HCJLS ne peut que confirmer les mêmes diagnostics posés sur l'absence effective de consultation et sur la nécessité d'en établir le cadre en fonction de la régionalisation.

---

(1) LEVASSEUR, Roger, **Examen critique de l'étude du HCJLS sur la régionalisation en loisir au Québec**, Étude menée pour le compte du Conseil québécois, novembre 1974, p. 7.

(2) Conseils régionaux de loisir, **Les CRL et le développement du loisir au Québec: bilan et prospective**, Comité d'étude des CRL, avril 1976, p. 49.

Les CRL, comme les associations régionales sectorielles, ont cependant assumé une fonction de concertation qui, toute importante qu'elle soit, n'est pas comme nous l'avons vu plus haut la consultation institutionnalisée.

5.4.3 Au niveau local

L'apparition récente de services, de comités ou de Conseils de loisir dans les agglomérations urbaines du Québec a-t-elle favorisé par le fait même une participation plus grande des citoyens dans ce secteur particulier de la vie sociale? Voici un diagnostic parmi d'autres:

"Processus curieux que celui que le Québec a vécu au cours des quinze dernières années. On a créé une centaine de conseils consultatifs provinciaux, on a créé les CRD, les CRL, les CSS, les CLSC, les CRSSS pour favoriser la participation locale mais ce faisant, on a enlevé aux municipalités les champs d'action qui auraient pu en faire des lieux privilégiés de participation. Et dans ce même processus, on n'a pas cherché à favoriser la participation des citoyens à l'action municipale.

À noter aussi qu'en créant de nouveaux lieux de participation, si neufs et institutionnalisés soient-ils, on n'a pas nécessairement réussi à permettre l'expression locale et régionale". (1)

L'ADLM, dans l'ouvrage intitulé: *"Le loisir et la municipalité"*, paru en 1970, notait des carences de la consultation dans une analyse critique de la situation à cette époque: consultation décevante, consultation biaisée, information très limitée et nous pourrions ajouter aucune consultation... Est-ce qu'en 1977 cette situation a évolué? La participation en est-elle au même point? S'il y a eu des initiatives heureuses dans certaines municipalités, on peut douter du type de consultation qui se déroule dans les centres urbains de taille plus importante. Le plus souvent, ce qu'on a appelé consultation ne concernait que des changements mineurs sur des éléments de programmation ou sur le budget.

À notre connaissance, il n'existe pas d'études ou de relevés sur l'existence et l'utilisation, au niveau municipal, de mécanismes de consultation. Nous n'avons pas de renseignements systématiques sur les objets et les modalités de la consultation lorsqu'elle existe, ni sur les modalités de la composition de ces mécanismes.

---

(1) OPDQ, **La participation à la planification et au développement: une problématique**, Document de travail, Québec, 1977, 20 p., p. 16.

Nous pourrions cependant souscrire à ce que MM. Lord et Chénard affirmaient dans leur étude pour le groupe de travail sur l'urbanisation:

"L'apathie de la population peut aussi s'expliquer par le peu d'utilisation qui est faite des mécanismes de consultation et de contestation prévus par les lois. Des mécanismes existent (référendum, commissions consultatives), mais ils sont rarement utilisés". (1)

Le groupe de travail va beaucoup plus loin quant à lui sur la nécessité de mécanismes de consultation:

"Assurer un véritable débat public sur les orientations et les priorités exprimées par les budgets et susceptibles de modifier les milieux de vie et le niveau des services municipaux, et assurer un débat public aussi sur l'allocation des ressources municipales ainsi que sur les coûts véritables des choix à faire et des politiques à mettre de l'avant, voilà ce qu'il faut essentiellement viser.

De façon concrète, nous croyons par exemple qu'aucun projet de développement ou de redéveloppement urbain impliquant la transformation d'un quartier, un changement de fonction pour une partie ou l'autre d'un centre urbain ou encore des modifications de zonage importantes, ne devrait pouvoir se faire sans que les citoyens soient bien informés et soient consultés de façon soutenue à toutes les étapes essentielles du projet. À cette fin, il y aurait lieu de mettre sur pied dans chaque centre urbain des mécanismes d'information et de consultation, ainsi que des canaux permettant aux citoyens d'exprimer leurs préférences". (2)

À ce palier local, les membres du Conseil croient toutefois utile de préciser que l'exercice de la fonction consultation peut varier selon la taille des municipalités, le niveau des services offerts et la délégation de pouvoirs faite à des organismes volontaires (comités de loisirs, associations sportives, etc.). Nous reviendrons plus loin sur cette question.

---

(1) LORD, Guy et CHENARD, Daniel, **Les structures politiques et administratives du Québec**, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, novembre 1974, p. 99 (annexe au rapport du groupe de travail sur l'urbanisation).

(2) Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation, **L'Urbanisation au Québec**, Ministère des Affaires municipales, février 1976, pp. 206-207.

Dans l'ensemble

Comme nous pouvons le constater, la situation telle qu'étudiée par les experts ressemble étrangement à l'opinion des praticiens du loisir. La consultation institutionnalisée s'est surtout implantée au niveau national, elle est partiellement vécue au niveau régional et presque absente au niveau local, le palier le plus proche des citoyens. Il y a donc large place pour l'amélioration. Avant d'en discuter, examinons d'abord les contraintes et les difficultés de leur application au secteur loisir.

5.5 Les contraintes importantes dans la mise en place de mécanismes institutionnalisés de consultation

Avant d'établir des principes directeurs et des principes d'opération et avant de dégager des mécanismes et des modalités de consultation, constatons l'existence d'un certain nombre de contraintes relatives aux structures existantes, à l'univers du loisir et aux exigences de la consultation, afin d'avancer des solutions réalistes et d'éviter les voeux pieux!

5.51 La distribution de la population

Lorsqu'on veut appliquer des modèles de consultation, il faut examiner comment la population du Québec se distribue sur le territoire. Le Québec connaît un rythme d'urbanisation rapide et important. Le résultat consiste à ce que près de la moitié de la population fait partie des grandes agglomérations, le quart habite les villes de moyenne taille et le dernier quart se répartit dans plus de milles communautés. Plusieurs quartiers de Montréal comptent une population plus nombreuse que des villes comme Sherbrooke et Trois-Rivières.

Ce phénomène conduit à un environnement très différent. Les milieux rural, urbain et semi-urbain se distinguent par le degré de services, le nombre des intervenants et la complexité de la prise de décision. Ainsi, les problèmes d'information comme celui de l'aménagement d'espaces et d'équipements varient énormément selon les milieux.

5.5.2 La distribution des pouvoirs et la prise de décision

Voyons comment la répartition des pouvoirs d'intervention dans le loisir peut affecter la consultation. **Au plan local**, les municipalités prioritairement et les institutions scolaires par la suite assument des responsabilités en matière de loisir. Cependant, la plupart des petites municipalités n'ont pas les ressources suffisantes pour assumer ces responsabilités. C'est donc dans ce cas à un niveau supérieur

(intermunicipal, communauté régionale, municipalité de comté, etc.), que devrait se trouver le niveau de décision. Dans les grandes villes, par contre, les décisions affectant la vie des quartiers sont prises à un niveau central. Malgré les suggestions du groupe de travail sur l'urbanisation, la législation n'a pas encore accordé de pouvoirs à des structures de quartier.

Au palier régional, malgré les intentions qu'on voit poindre à l'horizon, il n'existe pas de véritable palier de gouvernement chargé de responsabilités et doté de pouvoirs pour assumer des services. Les communautés urbaines agissent dans l'extension des responsabilités des municipalités selon une intensité déterminée par ces dernières.

Sans un partage clair des responsabilités de développement du loisir à ce niveau et en l'absence de plans régionaux et d'organe de décision, la consultation régionale est problématique ou du moins risque d'être limitée à certains aspects.

La réforme administrative que le gouvernement du Québec entend proposer pourra apporter des éclaircissements réels sur le partage des responsabilités au niveau local, supra-local et régional. Le débat que cette réforme occasionnera, ainsi que les changements successifs dans son implantation, provoqueront des remises en question et nécessiteront une grande faculté d'adaptation chez tous les responsables et les administrateurs publics actuels.

Au niveau national, deux interrogations majeures demeurent pour l'instant sans réponse précise. Quel est le rôle du futur ministère du Loisir ou du Haut-Commissariat actuel dans l'élaboration de **politiques gouvernementales** en matière de loisir? Sur quelles bases s'établissent les relations et le partage des pouvoirs entre le gouvernement du Québec et celui du Canada, dans le cadre de la fédération actuelle? Quand on sait que le gouvernement fédéral intervient de façon directe ou indirecte dans près d'une centaine de programmes affectant le loisir, on peut présumer que cette question est importante pour la prise de décision et pour la consultation.

5.5.3 L'industrie privée

En plus du gouvernement du Canada, dont une grande partie de l'action en loisir au Québec (ex.: la télévision) échappe à sa responsabilité, le gouvernement du Québec doit également se contenter d'intervenir dans l'action de l'industrie privée du loisir, par le biais de règlements régissant la sécurité et la protection du consommateur. Ce qu'il faut retenir à ce chapitre, c'est l'influence considérable du secteur privé dans l'offre de biens et de services dans tous les secteurs du loisir, le

rôle plus restreint du secteur public et les difficultés d'associer l'entreprise privée dans les mécanismes de consultation. (1)

5.5.4 Groupes non organisés

L'accès aux mécanismes de consultation, de même qu'aux services publics de loisir, est toujours plus facile pour les groupes déjà organisés et pour ceux qui possèdent l'information, la préparation et les ressources personnelles requises. Les populations en retrait social (personnes âgées, milieux défavorisés, marginaux de toutes sortes) posent un défi sérieux à la participation générale des diverses couches de la population à l'expression des besoins et à la définition des objectifs. Sans effort particulier pour rendre possible leur participation, peu de progrès peuvent être réalisés par ces groupes.

D'une façon générale, la volonté de consulter l'ensemble de la population et de rejoindre le simple citoyen pose des difficultés de réalisation très grandes. Il sera nécessaire d'innover et d'expérimenter dans les moyens à prendre pour rejoindre le citoyen et pour lui permettre, s'il le veut, une participation au processus de consultation.

5.5.5 Faiblesse de l'information et de sa diffusion

Malgré les sommes considérables que les gouvernements et les individus investissent dans le loisir et malgré l'importance de leur rôle au plan culturel, social et économique, les données de base manquent énormément. La recherche en loisir n'en est qu'à ses débuts et des secteurs entiers sont encore mal couverts, tels l'économie du loisir, l'univers des motivations et des significations.

Comme dans plusieurs autres secteurs d'activité, l'information ne dépasse guère les renseignements sur les services existants, tandis que les données de recherche, d'étude, d'évaluation, lorsqu'elles existent, sont peu diffusées. Cela peut être dû en partie au fait que le loisir est souvent perçu comme un luxe, un service facultatif, sans obligation stricte des pouvoirs publics. L'information est cependant une condition essentielle à la consultation.

---

(1) Voir à ce propos: Conseil québécois, rapport annuel 1976-1977, pp. 151-154.

5.5.6 Les organismes de regroupement et les besoins des citoyens

Selon les mandats que le HCJLS confie aux organismes de regroupement, ces derniers doivent lui faire part des besoins de leurs organismes membres. Par ailleurs, certains organismes de base doivent représenter l'ensemble des besoins des divers groupes de population d'une ville ou d'une région, tandis que d'autres, tels les fédérations disciplinaires sportives ou culturelles, doivent faire la promotion de leur discipline et désirent accueillir le plus grand nombre possible d'adeptes.

Comment concilier ces divers mandats? Comment déterminer aux divers paliers la représentation communautaire et sectorielle? Quels rôles chacun doit-il jouer dans la fixation des objectifs et des priorités de développement?

Perspectives

Nous devons donc tenir compte de ces difficultés dans l'élaboration des principes directeurs. Il faut également nous demander si les diverses techniques de consultation utilisées, ou d'autres qu'on pourrait employer, répondent bien aux exigences et au rôle spécifique de la consultation institutionnalisée telle que définie précédemment.

Est-ce qu'on doit accorder la même signification à des consultations impromptues auprès de représentants d'organismes, à des émissions de lignes ouvertes, à des questionnaires par la voie des journaux, à des sondages scientifiques, à des rencontres dans les places publiques avec les gens qui s'y trouvent, à des avis d'experts, à des avis de comités ou de conseils consultatifs dont le membership est prédéterminé, à l'audition de mémoires sollicités, à des lettres ou à des plaintes de citoyens ou de groupes, etc.?

Il sera nécessaire de préciser, selon les objets et les paliers, quelles sont les formes et les techniques de consultation qui conviennent le mieux et respectent les principes directeurs de la consultation.

6.

LES PRINCIPES DIRECTEURS, LES PRINCIPES D'OPÉRATION, LES EXIGENCES ET LES MODALITÉS D'APPLICATION QUI SOUS-TENDENT LA CONSULTATION INSTITUTIONNALISÉE

6. LES PRINCIPES DIRECTEURS, LES PRINCIPES D'OPÉRATION, LES EXIGENCES ET LES MODALITÉS D'APPLICATION QUI SOUS-TENDENT LA CONSULTATION INSTITUTIONNALISÉE

Comme on l'a vu antérieurement, une actualisation valable de la consultation institutionnalisée exige non seulement une volonté politique avouée de l'administration publique de favoriser la participation du milieu au développement d'un secteur donné, mais elle nécessite avant tout l'adoption et le respect de lignes directrices qui permettront au consultant d'assumer pleinement ses responsabilités dans ce domaine et au consulté de remplir son mandat le plus adéquatement possible.

Nul n'est besoin de rappeler que, dans cette perspective, ce chapitre revêt une grande importance dans le cadre du présent avis.

6.1 Les principes directeurs de la consultation institutionnalisée

Dans une société à base de participation, la fonction consultation est fondamentalement un moyen qui permet aux citoyens et aux organismes d'exprimer leurs points de vue sur un sujet donné; elle suppose la prise en considération par les instances décisionnelles des intérêts et des comportements de l'ensemble des citoyens en vue d'une prise de décision mieux éclairée.

Cela exige donc, de la part du consultant, une intention clairement affirmée de tenir compte des opinions exprimées dans le respect le plus complet des groupes et des citoyens concernés. Cela exige également de la part du consultant et du consulté des comportements qui se traduiront par l'adoption de règles précises en vue du bon usage de cette fonction.

Dans cette perspective, nous avons établi quatre (4) principes directeurs qui encadrent l'ensemble du processus consultatif que nous proposons.

- **La consultation institutionnalisée exige une information publique et permanente sur tous les aspects du développement de ce secteur.**

- **La consultation institutionnalisée doit fournir à tout citoyen et à tout groupe une chance égale de s'exprimer en toute liberté.**

- **La consultation institutionnalisée n'a de sens que si elle se déroule dans un contexte de respect des personnes et des groupes en présence.**

- **La consultation institutionnalisée doit s'exercer dans le cadre de règles de jeu établies et acceptées par le consultant et par le consulté.**

6.2 Les principes d'opération, les exigences et les modalités d'application

COMPTE TENU que la présente étude porte principalement sur la consultation institutionnalisée;

COMPTE TENU que ces politiques sont élaborées à divers paliers d'intervention (national, régional, local);

COMPTE TENU de la définition de la consultation institutionnalisée retenue par les membres du Conseil;

COMPTE TENU de la définition du développement du loisir acceptée par les membres du Conseil;

COMPTE TENU des principaux éléments de problématique énoncés en rapport avec cette question,

les quelques principes d'opération suivants, de même que les exigences et les modalités d'application de la consultation institutionnalisée, nous semblent essentiels:

PRINCIPE:

En autant que l'ampleur des services en loisir le justifie, tout corps public, à quelque palier que ce soit, devrait se doter d'un mécanisme de consultation institutionnalisé.

EXIGENCES:

- Le mécanisme de consultation doit être doté d'un statut qui garantit son objectivité, son impartialité et qui le met à l'abri de pressions indues.

- Le mécanisme de consultation doit disposer du temps nécessaire pour examiner de façon convenable les questions qui lui sont soumises.

- Le mécanisme de consultation doit avoir un interlocuteur clairement identifié (ex: ministère, administration régionale, conseil municipal).

MODALITÉS D'APPLICATION:

- Les textes qui définissent le statut, le mandat, les pouvoirs, les devoirs et les modalités de fonctionnement du mécanisme de consultation doivent faire l'objet d'une législation ou d'une résolution dûment adoptée par les instances décisionnelles concernées (ex: Assemblée nationale, bureau régional, conseil municipal).

- Des règles de jeu précises, inscrites dans des règlements de fonctionnement, doivent être adoptées et respectées par le corps public et le mécanisme de consultation quant à l'exercice de la consultation.

PRINCIPE:

La consultation institutionnalisée doit avoir un caractère public.

EXIGENCES:

- Le mandat, la composition, les modalités de fonctionnement du mécanisme de consultation doivent être connus du grand public.

- Les avis et les recommandations formulés par le mécanisme de consultation, de même que les études et les résultats de recherche, doivent être rendus publics selon les modalités et dans des délais définis et acceptés par chacune des parties.

MODALITÉS D'APPLICATION:

- Le mécanisme de consultation doit produire un rapport annuel de ses activités et le rendre public.

- Le mécanisme de consultation doit utiliser des moyens de communication adéquats afin de renseigner la population sur le déroulement de la consultation.

PRINCIPE:

La consultation institutionnalisée nécessite une accessibilité pleine et entière à toute information susceptible d'apporter une meilleure connaissance de l'objet de consultation.

EXIGENCES:

- Le corps public concerné s'engage à fournir au mécanisme de consultation toutes les informations et toutes les données dont il dispose en rapport avec l'objet de consultation.

- Le corps public concerné s'engage à faciliter au mécanisme de consultation l'accès à toute information utile qui ne pourrait être obtenue sans son aide.

- Lorsque le sujet s'y prête et que diverses alternatives peuvent être envisagées, ces hypothèses peuvent être rendues publiques et faire l'objet d'un débat.

MODALITÉS D'APPLICATION:

- Le texte de loi ou la résolution constituant le mécanisme de consultation doit contenir une disposition garantissant cet accès à l'information.

- Des échanges formels et périodiques d'information doivent être maintenus entre le mécanisme de consultation et l'administration publique.

PRINCIPE:

Afin d'être acceptés aussi bien par le consultant que par le consulté, les objets de consultation doivent être précisés dans le cadre d'une politique de développement du loisir.

EXIGENCES:

- Ceci suppose que les problématiques indiquant les grandes orientations du développement du loisir aux différents paliers décisionnels sont connues.

- Le mécanisme de consultation doit connaître clairement à quelle étape du processus de prise de décision se rattache son intervention sur une question donnée.

MODALITÉS D'APPLICATION:

- Les mandats confiés au mécanisme de consultation doivent lui être soumis par son interlocuteur au moyen d'une lettre ou d'un document qui, en plus de décrire le mandat, précise l'échéancier et les étapes qui suivront la remise de l'avis du mécanisme de consultation.

PRINCIPE:

– **Dans sa composition, le mécanisme de consultation doit tendre à être représentatif de son palier d'intervention et dans le cadre de son action, il doit être accessible à toutes les composantes de sa collectivité.**

EXIGENCES:

– Le mécanisme de consultation doit être composé de personnes désignées par le corps public concerné et de personnes déléguées par les organismes du milieu.

– Le mécanisme de consultation doit être accessible aux groupes déjà organisés et à ceux que l'on peut rejoindre par l'information et l'animation.

– Le mécanisme de consultation doit être accessible à tout citoyen qui veut lui faire part de ses préoccupations en rapport avec l'intervention du corps public concerné dans le domaine du loisir.

MODALITÉS D'APPLICATION:

– Le milieu doit être invité à suggérer le nom de personnes qui pourraient être présentées pour siéger au mécanisme de consultation.

– Des relations d'échange et d'information doivent être établies entre le milieu et le mécanisme de consultation.

– Les organismes du milieu et la population en général doivent être invités à l'occasion à rencontrer le mécanisme de consultation pour discuter d'une question particulière ou pour échanger avec lui sur ses travaux et sur les préoccupations du milieu.

– Par la voie des media d'information ou autrement, la population peut occasionnellement être invitée à formuler au mécanisme de consultation des suggestions sur un sujet donné.

PRINCIPE:

Le mécanisme de consultation doit jouir d'une autonomie lui permettant un fonctionnement et une administration propres à ses activités.

EXIGENCES:

- Le mécanisme de consultation doit pouvoir disposer de ressources humaines et matérielles suffisantes à son bon fonctionnement dans le cadre des politiques administratives du palier concerné.

- Le mécanisme de consultation doit avoir la possibilité de développer ses propres travaux de recherche, d'études et d'expertise nécessaires à la réalisation de son mandat.

- Le mécanisme de consultation doit avoir le privilège de répondre non seulement à ses demandes formulées par l'administration publique, mais de pouvoir donner, de sa propre initiative, des avis ou des commentaires sur des questions qu'il juge pertinentes au développement du loisir.

MODALITÉS D'APPLICATION:

- Le mécanisme de consultation présente chaque année à l'administration publique son programme d'action et des prévisions budgétaires. Une enveloppe budgétaire globale lui est par la suite consentie par le corps public concerné.

7.

LES ORGANISMES DE CONSULTATION AUX DIFFÉRENTS PALIERS

7. LES MÉCANISMES DE CONSULTATION AUX DIFFÉRENTS PALIERS

Les principes, exigences et modalités que nous venons de définir devraient être mis en application et servir de guide à tous les paliers de l'administration publique. Il n'est donc pas nécessaire de les reprendre dans ce chapitre.

Nous recommanderons d'abord les structures qui devraient exister pour réaliser un circuit complet des mécanismes de consultation et, dans un deuxième temps, nous formulerons des propositions d'actions concrètes à mener à court terme à partir des organismes existants.

Pour les fins de l'élaboration des politiques nationales en matière de loisir, il faut s'assurer de mécanismes de consultation qui s'étendent du niveau local jusqu'au niveau national, de façon à recevoir l'influx des opinions locales et régionales. Nous traiterons également des mécanismes de consultation nécessaires pour les fins des politiques régionales et des politiques locales de loisir.

L'approche retenue par les membres du Conseil consiste à accorder à chaque palier des mécanismes autonomes, non reliés hiérarchiquement, mais fonctionnant en collaboration. Ce choix découle de considérations pratiques autant que des attentes exprimées par les divers milieux du loisir.

Pour chaque palier, nous traiterons de la problématique générale de la consultation institutionnalisée et de façon particulière du choix du mécanisme officiel, de sa composition, des objets et des méthodes de consultation, des modalités de fonctionnement, du rôle des autres mécanismes de consultation et enfin, de considérations spécifiques.

7.1 Le palier national

Le Conseil québécois existant à ce palier, on pourrait croire qu'il est à la fois juge et partie dans les recommandations qu'il fera à ce niveau. L'abstention ne serait pas souhaitable. Ce qui est possible, c'est d'étudier avec le maximum d'objectivité le choix du Conseil consultatif national comme mécanisme de consultation institutionnalisée.

Si, dans le présent document, une attention particulière semble être accordée au palier national, cela s'explique de la façon suivante:

- Il existe déjà au Québec une soixantaine de Conseils consultatifs, dont un certain nombre ont été créés il y a une dizaine d'années. Cette pratique semble maintenant être partie intégrante des structures administratives du Québec.

– Les expériences vécues par ces mécanismes de consultation et les études menées à leur sujet ont permis d'acquérir une bonne connaissance de leur fonctionnement actuel et des correctifs à apporter pour améliorer leur efficacité.

– Le caractère limité des expériences de consultation vécues au niveau régional et local.

7.1.1 Le Conseil consultatif national

Le Conseil consultatif national représente-t-il le mécanisme le plus souhaitable pour assumer la fonction de la consultation institutionnalisée? Est-il nécessaire d'ajouter un tel organisme au grand nombre déjà existants?

En effet, beaucoup d'organismes de regroupement ainsi que quelques fédérations possèdent des mandats, quoique limités, de consultation. La direction du HCJLS peut procéder à volonté à des consultations permanentes ou factuelles. Le ministre a également le choix de consulter des personnes et des organismes en toute occasion. Le Service de la planification mène des études et peut réaliser des sondages révélant les besoins et les aspirations des citoyens.

Les organismes de loisir et les professionnels de ce secteur peuvent mener des actions dynamiques d'animation, de débat public et de revendication, voire de contestation, ou bien proposer des actions ou des démarches au gouvernement.

Toutes ces voies sont utiles et nécessaires, mais ne peuvent répondre de façon satisfaisante au besoin, dans notre type de société, de mécanismes institutionnalisés de consultation permettant d'associer la population et les groupes à l'action de l'Etat. Nous ne reprendrons pas ici l'argumentation utilisée précédemment sur la nécessité, particulièrement dans l'univers du loisir, de semblables mécanismes, mais de l'avis du Conseil québécois, elle se justifie pleinement dans notre secteur à tous les paliers.

Est-ce que la commission parlementaire ou la tournée régionale ne sont pas des moyens suffisants? La commission parlementaire a déjà été utilisée avec profit lors de l'étude des projets de loi sur le loisir déposés à l'Assemblée nationale au mois de mars 1976. Parmi les ministres qui ont eu la responsabilité du loisir, quelques-uns ont entrepris des tournées régionales ou ont eu des séances de consultation dans certaines régions. La publication du Livre vert sur le loisir prévoit la mise sur pied d'une mécanique consultative aux paliers national et régional. Le ministre entend de plus faire appel à des moyens appropriés pour rejoindre le simple citoyen.

Malgré la valeur indéniable de ces divers moyens, ils n'enlèvent aucunement la nécessité de la formule du Conseil consultatif national.

Compte tenu des pratiques actuelles du gouvernement du Québec dans ce domaine, des études réalisées au cours des dernières années sur ce sujet, des besoins à cet égard exprimés par les organismes de loisir, des principes directeurs de participation avancés par le gouvernement et par le ministre du Loisir dans son Livre vert, des principes mis de l'avant par le Conseil québécois dans ses avis et rapports antérieurs, il apparaît essentiel aux membres du Conseil québécois de recommander:

QUE soit créé un conseil consultatif national, ayant l'autonomie administrative et les ressources adéquates pour permettre la participation et l'expression des groupes et de la population à l'action de l'Etat dans le développement rationnel du loisir.

7.1.2 Le statut juridique du Conseil consultatif national

Le Haut-Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports est régi par un arrêté ministériel. Le Livre vert propose la création éventuelle d'un ministère du Loisir. Quelle que soit la solution qui pourrait être retenue, rien n'empêche de créer immédiatement, par une loi spéciale, un Conseil consultatif national, comme c'est le cas par exemple pour le Conseil consultatif de l'environnement. Ce Conseil consultatif dépendrait évidemment du ministre délégué au Loisir.

Les membres du Conseil recommandent que:

Le ministre délégué au Haut-Commissariat dépose, dès que possible, un projet de loi créant le Conseil consultatif national du loisir et décrivant ses structures et ses modes de fonctionnement.

7.1.3 La composition du Conseil consultatif national

Les membres du Conseil québécois sont préoccupés de ce que le Conseil consultatif national soit le plus représentatif possible des divers groupes de la population. Il s'agit d'une question importante dont les solutions ne peuvent être parfaites, ni définitives.

En vue d'obtenir une représentation diversifiée et en tenant compte des divers modes de regroupement des personnes et de l'intérêt que divers milieux socio-économiques manifestent envers les questions du loisir, il faudra adopter des modes de désignation en conséquence.

En plus de cet objectif de représentativité, il faut viser à ce que la composition du Conseil contribue à rendre effectives son autonomie et son objectivité.

En conséquence, il est recommandé que:

La composition du Conseil consultatif national s'appuie sur le principe que les personnes déléguées par les organismes soient en plus grand nombre que les membres individuels.

Les membres individuels soient choisis par le ministre responsable du Conseil consultatif, après consultation auprès d'organismes et de milieux dont la liste aura été préalablement établie.

Les membres du Conseil sont conscients qu'il faudra développer des critères pour désigner les organismes susceptibles de déléguer des représentants, de même que pour guider le choix des membres individuels. Le Conseil québécois pourrait poursuivre des travaux sur ce sujet.

7.1.4 L'autonomie administrative et financière

Devant la volonté politique d'associer les citoyens intéressés et les organismes à l'action du gouvernement, de même qu'à l'élaboration des politiques et à l'évaluation des programmes, il faut accorder au Conseil consultatif national l'autonomie administrative nécessaire à son fonctionnement.

Dans les recommandations de l'étude précédemment citée, M. Baccigalupo écrivait:

"En matière de fonctionnement interne, il ne serait pas mauvais d'accroître les ressources en personnel, en généralisant notamment la pratique des secrétariats permanents et en veillant à ce que ces derniers soient au service et sous le contrôle de l'administration consultée et non de l'administration consultante". (1)

---

(1) BACCIGALUPO, Alain, **L'administration consultative au Québec**, Laboratoire des Sciences politiques, Faculté des Sciences humaines, Université Laval, p. 40

Les études de MM. Baccigalupo et Gélinas mettent en lumière l'éventail des situations actuelles des divers conseils consultatifs. Les suggestions de M. Gélinas sont à l'effet d'appliquer à tous les conseils les règles administratives qui sont adoptées dans le cas des conseils les mieux organisés et les plus en vue, (1) qui permettraient d'assumer la fonction consultation.

A l'intérieur d'un budget approuvé par le ministre responsable du Conseil consultatif et voté à l'Assemblée nationale comme élément distinct et sous le contrôle des vérifications habituelles, que le Conseil consultatif national obtienne l'autonomie administrative nécessaire à son bon fonctionnement et qu'il puisse entretenir directement les liaisons avec les divers appareils administratifs de l'Etat du Québec.

7.1.5 Les méthodes de consultation du Conseil consultatif national

Des efforts sérieux ont été accomplis au cours des dernières années pour consulter les organismes nationaux et certains groupements socio-éducatifs et socio-économiques sur les besoins en matière de loisir. De même, avec l'aide des conseils régionaux de loisir, des rencontres se sont tenues dans les différentes régions du Québec.

Il faut de toute évidence que le Conseil consultatif national possède un programme permanent de consultations régionales et locales et qu'il tente de rejoindre les citoyens, les groupes intéressés et même les citoyens en retrait, habituellement mal représentés.

De l'avis des membres, le Conseil consultatif national devrait être directement responsable des consultations à tenir au niveau national et les assumer directement. **Il ne leur apparaît cependant pas souhaitable qu'il soit doté d'une structure de consultation des populations régionales et locales, alors qu'il serait possible d'envisager la collaboration d'organismes régionaux de consultation.**

Cette approche permettrait de garder toute la souplesse nécessaire aux divers mécanismes de consultation, tout en développant des liens fonctionnels entre les divers paliers.

---

(1) GELINAS, André, **Organismes autonomes et centraux**, P.U.Q., Montréal, 1976, pp. 150-151.

Dans cette optique, il est recommandé:

QUE le Conseil consultatif national puisse recourir, dans la mesure du possible, aux services des conseils consultatifs régionaux, pour réaliser des consultations régionales et locales, sur des questions et selon des modalités qui pourront faire l'objet d'ententes et qu'en conséquence, ces conseils soient dotés des ressources et de l'instrumentation nécessaires.

Des recommandations spécifiques seront élaborées au sujet des mécanismes de consultation au niveau régional.

7.1.6 L'information venant du Conseil consultatif national

Nous avons vu que l'information publique la plus large et la plus complète possible représente une condition fondamentale de l'exercice de la fonction consultation, et qu'elle devrait être présente à toutes les phases du processus.

Non seulement le Conseil consultatif national doit-il informer les organismes et la population de la nature de ses travaux et des recommandations de ses avis, mais plus fondamentalement il doit faire connaître son existence et ses diverses obligations reliées à la fonction consultation. Ainsi, il doit être compris que tout citoyen ou tout groupe peut porter à l'attention du Conseil consultatif des suggestions et faire état de besoins ou de lacunes à combler.

Il ne s'agit pas que le Conseil consultatif assume les fonctions d'ombudsman, mais bien qu'il rende compte des points de vue de la population, qu'elle soit ou non dans des groupes organisés. Ces points de vue peuvent être exprimés en dehors des consultations officielles.

Tout effort d'innovation pour rejoindre le citoyen devra d'ailleurs compter avec une politique d'information. Aussi est-il recommandé:

QUE le Conseil consultatif national développe une politique d'information, de façon à informer la population de son existence, de ses travaux, de ses méthodes de consultation et de la possibilité pour toute personne et pour tout groupement d'y avoir accès.

7.1.7 Les objets de la consultation au palier national

Les objets de la consultation dévolus au Conseil consultatif national sont reliés au mandat de l'unité administrative chargée du développement du loisir.

Le mandat du Haut-Commissariat

Au niveau national, l'intervention publique dans le domaine du loisir a été confiée jusqu'à aujourd'hui au Haut-Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports qui, éventuellement, pourrait se transformer en ministère du Loisir. Quoiqu'il en soit, ce corps public, dont le mandat légal existe par un arrêté en conseil en date du 6 juin 1972, stipule que le Haut-Commissariat *"a pour fonctions et devoirs généraux de préparer pour le compte du gouvernement une politique d'ensemble relative à la jeunesse, aux sports et aux loisirs"* ... D'autre part, le Haut-Commissariat a aussi pour mandat de préparer des programmes et des services spécifiques s'adressant à divers organismes publics ou privés à but non lucratif et cela, aux divers paliers: national, régional et local.

Grosso modo, il se dégage donc de ce mandat deux objectifs, le premier portant sur une politique d'ensemble devant rejoindre tous les intervenants (ministères impliqués, autres intervenants publics et privés), le deuxième portant sur des politiques plus spécifiques, le plus souvent sectorielles, par le biais de ressources humaines et financières à des organismes, associations, clubs ou autres, dans le réseau loisir.

Nous voudrions rappeler deux problèmes qui touchent à l'action du Haut-Commissariat. Il y a d'abord celui de dédoublement et du cloisonnement de l'action de nombreux ministères en matière de loisir; problème souligné à maintes reprises par le CQJLSPA, et particulièrement lors de l'étude de la législation sur le loisir déposée à l'Assemblée nationale en mars 1976. D'autre part, l'existence par *"arrêté en conseil"* du Haut-Commissariat place ce dernier en position d'instabilité générale et d'infériorité face aux autres instances gouvernementales agissant en loisir mais disposant d'une législation à cet égard. C'est un état de fait que la création éventuelle d'un ministère du Loisir devrait corriger, mais à l'heure actuelle, le problème reste posé.

En rapport avec les mandats confiés au Haut-Commissariat, nous avons souligné plus haut deux grands objectifs: d'une part, un objectif d'ensemble du développement du loisir au Québec et d'autre part, des objectifs plus particuliers se rattachant aux programmes et services offerts aux organismes publics et privés aux divers paliers décisionnels.

Au sujet des politiques d'ensemble, nous incluons comme objets de consultation les orientations, les objectifs, les priorités, les grands moyens d'action (ou stratégies de développement), la législation et la règlementation. Le CQJLSPA a déjà recommandé, lors de l'étude de la législation en loisir, déposée au mois de mars 1976, que les règlements relatifs aux organismes, aux subventions et aux parcs soient obligatoirement soumis au Conseil consultatif national.

Même s'il apparaît plus difficile d'appliquer cette règle dans le cas des autres objets, les membres du Conseil recommandent:

QUE les orientations, les objectifs, les priorités, les stratégies de développement, la législation et la règlementation soient obligatoirement soumis au Conseil consultatif national.

Au sujet de l'affectation et de l'aménagement des ressources, des programmes cadres et des services généraux offerts aux organismes publics et privés à but non lucratif, tels les programmes d'assistance aux municipalités, le développement de programmes sectoriels, l'assistance aux fédérations et aux associations sportives, etc., il serait souhaitable qu'en plus de l'intervention du Conseil consultatif national, des demandes d'opinions soient adressées aux organismes de regroupement et à leurs associations membres et ce, dans la limite de leur mandat. Cette consultation s'apparente à une consultation d'expertise.

Quant à l'utilisation des ressources et aux modalités d'application des programmes et des services, il revient surtout aux services opérationnels de l'unité administrative concernée de recueillir les points de vue des usagers et des organismes utilisateurs.

7.1.8 Du CPJLSPA au Conseil consultatif national du loisir

Le Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air a assumé ces fonctions de conseil consultatif, avec les effectifs dont il dispose à l'interieur des structures actuelles (statut du HCJLS et du CQJLSPA). Son existence étant récente (première réunion en mars 1973, nomination d'un secrétaire général en avril 1974), l'expérience lui a permis peu à peu d'améliorer son action, ses méthodes de travail, et de cerner les gestes à poser pour le rendre plus apte à assumer pleinement ses fonctions.

Si ses actions de consultation ont été utiles au développement du loisir, c'est en grande partie dû aux faits suivants:

Tout d'abord, un appui formel des ministres responsables au protocole régissant les relations entre le Conseil, le ministre, les organismes et la population; il est à noter que les ministres ont volontiers souscrit au caractère public des avis du Conseil et des communications d'intérêt public. En deuxième lieu, une implication profonde dans les comités de travail des membres du Conseil (individuels ou représentants d'organismes) à l'étude et au suivi des différents dossiers.

L'expérience accumulée a permis aux membres du Conseil de formuler des recommandations susceptibles de consolider l'acquis et de donner de l'extension à la fonction consultation.

Certaines recommandations reprennent des suggestions déjà formulées, d'autres sont nouvelles ou vont plus loin encore. Nous référons en particulier au rapport annuel 1974-1975 sur *"les modifications susceptibles d'être apportées à l'arrêté ministériel constituant le Conseil québécois"*; au rapport annuel 1975-1976, section II, sur l'étude de la législation sur le loisir déposée le 17 mars 1976: *"Le Conseil québécois du loisir"*; au rapport annuel 1976-1977: *"Pour une amélioration de la fonction consultation"*; à une résolution adoptée par les membres du Conseil québécois le 9 décembre 1977: *"La présidence et la responsabilité administrative du Conseil consultatif national"*. (1)

Dans cette perspective, les membres recommandent:

QUE des actions concrètes soient menées à court terme dans le sens des recommandations du présent avis, pour que le Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air devienne le Conseil consultatif du loisir.

7.2 Les organismes sectoriels

Depuis 1968, les organismes sectoriels (fédérations disciplinaires, associations régionales disciplinaires) et les organismes nationaux qui les regroupent jouent un rôle important dans le domaine du loisir au Québec. Le Haut-Commissariat reconnaît à ces organismes des mandats de développement de leurs disciplines et des mandats de service auprès de leurs membres. Il leur reconnaît également un mandat de consultation, pour que ces organismes puissent lui faire connaître les besoins de leurs disciplines et les points de vue de leurs membres en rapport avec le développement d'un secteur donné. Ces organismes ont également été associés à l'examen des principales propositions gouvernementales en rapport avec le développement du loisir au Québec.

Il faut penser, entre autres, à l'étude en commission parlementaire des projets de loi 1, 2 et 3, déposés à l'Assemblée nationale au mois de mars 1976, à l'étude de l'opportunité de la création d'un ministère du Loisir au Québec et à d'autres questions plus spécifiques, telles la mise en place de l'ISQ, la création du SOLQ, etc.

---

(1) Nous retrouverons en annexe les extraits de ces documents

Pour assumer ces responsabilités, ces organismes ont jugé nécessaire de se donner des mécanismes internes de consultation. On retrouve en annexe un aperçu des pratiques actuelles de quelques-uns de ces organismes.

Dans le cadre du présent avis, nous avons également fait référence à quelques reprises au rôle qui pourrait être dévolu à ces organismes dans le but de fournir à l'administration publique des éclairages particuliers sur des objets nécessitant une bonne connaissance d'un secteur et une expertise sur les exigences du développement de ce secteur. Dans cette perspective, les membres du Conseil québécois sont d'avis que l'administration publique aux divers paliers doit faire appel à ces organismes, plus particulièrement sur les objets de consultation de la deuxième catégorie **dans le cadre de leur mission**, et de la troisième catégorie comme organismes utilisateurs. Ces objets pourraient être soumis à l'examen de ces organismes, lesquels peuvent fournir des indications précieuses quant aux moyens d'action à privilégier et quant aux services requis pour répondre aux exigences du développement d'un secteur et aux attentes du milieu dans ce domaine.

Quant aux objets de la première catégorie, ces organismes pourront faire valoir leur point de vue sur ces questions par le biais du processus institutionnalisé de la consultation, tel que décrit dans le présent avis.

Dans cette perspective, les membres du Conseil recommandent:

QUE dans le cadre de leur mission, les organismes sectoriels soient consultés sur les objets de deuxième et de troisième catégorie.

QUE l'État fournisse à ces organismes les moyens nécessaires à la réalisation de ces consultations.

Il faut noter également que les organismes de regroupement se sont dotés au cours des dernières années de mécanismes internes de consultation. En plus de leur assemblée générale annuelle, ils ont mis sur pied différents mécanismes, tels que:

- la commission des présidents
- des commissions sectorielles
- des comités ad hoc
- des rencontres ponctuelles avec leurs membres sur des sujets donnés.

Certains organismes font également appel à l'occasion aux instances régionales. L'état actuel des informations disponibles permet toutefois aux membres du Conseil de souligner la nécessité d'intensifier ce processus auprès de leurs membres.

Dans la mesure du possible, les principes énoncés dans le présent avis pourraient servir de guide en vue d'améliorer les pratiques actuelles de consultation de ces organismes.

Afin d'assurer la participation soutenue des organismes de base et afin d'éviter que la bureaucratie prenne une place prépondérante, les membres du Conseil recommandent:

QUE les organismes sectoriels revalorisent la fonction consultation auprès de leurs membres.

QUE les organismes sectoriels inventorient avec leurs membres les mécanismes, les modalités et les exigences de la consultation dans le champ d'intervention qui leur est propre.

7.3 Le palier régional

Dans la discussion sur le mécanisme à utiliser au palier régional, il nous faut tenir compte de trois éléments importants qui situent le type de considérations que nous faisons à ce palier:

- Au contraire des paliers national et local, le palier régional n'a pas actuellement de gouvernement décentralisé à ce niveau.

- Par ailleurs, des politiques de développement régional ont pris de plus en plus d'importance depuis quelques années.

- Enfin, une réforme administrative impliquant une décentralisation des responsabilités gouvernementales pourrait être annoncée dans quelques mois.

7.3.1 La régionalisation

Dans une étude effectuée en 1974 pour le compte du Conseil québécois, M. Roger Levasseur (1) rappelait que la régionalisation de l'action gouvernementale poursuit les objectifs suivants:

- tenir compte des particularités et des besoins propres à chaque région;

(1) LEVASSEUR, Roger, **Examen critique de l'étude du HCJLS sur la régionalisation en loisir au Québec,** novembre 1974, pp. 4-5.

- favoriser la participation en rapprochant l'administration et les pouvoirs des citoyens;
- corriger les inégalités;
- développer une conscience régionale;
- assurer la coordination horizontale et verticale;
- contribuer au développement régional.

Il y a déjà plus de quinze ans que s'est amorcée la régionalisation du gouvernement selon le découpage actuel des régions et selon divers degrés de déconcentration. Cette régionalisation est loin d'être terminée et déjà s'amorce une autre réforme administrative en profondeur, dont l'unité régionale reste encore à définir avec précision.

Sous réserve des informations que nous possédons, il semble que la tendance soit de créer des comités de planification et d'aménagement du territoire, de même que de production de certains services et cela, à partir d'une échelle plus petite que la région administrative telle que définie actuellement. Il pourrait alors s'agir d'une réelle décentralisation: élection, taxation, pouvoirs décisionnels. Cette réforme risque donc de modifier à la fois les fonctions et les pouvoirs des instances administratives régionales ainsi que des institutions locales publiques.

Cependant, il ne serait pas opportun de déterminer un mécanisme de consultation dans le cadre d'une réforme administrative qui reste encore imprécise et dont nous ne connaissons pas toute l'ampleur. Les suggestions qui suivent tiendront compte nécessairement de la situation actuelle, sans présumer des changements qu'une telle réforme devrait apporter.

7.3.2 Le mécanisme de consultation

Nous avons déjà noté dans un chapitre précédent qu'au niveau régional, la formule du conseil institutionnalisé est la plus utilisée (CRD, CRSSS, CRC) et celle qui présente le plus d'avantages.

Il faut toutefois noter qu'en plus d'avoir un caractère consultatif auprès du ministère, ces conseils régionaux ont des fonctions diverses au niveau régional. Dans le domaine du loisir, il existe aussi des conseils régionaux, mais ces derniers n'ont pas joué jusqu'ici un rôle véritablement consultatif, même s'il leur est reconnu en priorité. En effet, peu d'avis leur ont été demandés et ils ont été accaparés par d'autres tâches de développement.

Faudrait-il, suivant cette expérience passée, créer un autre mécanisme ayant un caractère exclusivement consultatif? A cet égard, une question reste soulevée et elle pourrait être également posée dans le cas des conseils régionaux de la culture; les CRL peuvent-ils, sans difficultés de compatibilité, assumer à la fois des fonctions aussi opposées que la consultation sur l'orientation du développement et la promotion engagée de tel modèle ou de telle action de développement? La réponse à cette question prend d'autant plus d'importance que, selon la vocation principale des CRL (représenter les organismes privés et les consommateurs, devenir le carrefour régional de concertation, participer à la consultation de l'Etat, etc.), leur statut, leur membership, leur structure pourraient s'en trouver totalement ou partiellement modifiés. (1)

Le Livre vert sur le loisir met une insistance particulière sur le mandat des CRL:

"Le gouvernement pense aussi que le mandat premier des CRL – l'étude des besoins et des problèmes des régions – devrait être réaffirmé avec force. Ce mandat est trop important pour qu'on en détourne les CRL en les accaparant par une multitude d'autres mandats". (2)

Quoiqu'il en soit, le mécanisme régional de consultation devra être représentatif des différents milieux de la population, en plus d'être doté de l'instrumentation nécessaire à la fonction consultation (information, animation, documentation, études, méthodes de consultation, personnel spécifiquement attaché à cette tâche). A notre avis, les conseils régionaux de loisir ne remplissent pas ces exigences actuellement; ils comptent, par exemple, de nombreux agents de développement communautaire ou sectoriel, mais il n'existe pas d'agent de consultation pour les fins de cette fonction.

A la suite de ce que nous venons d'exposer, nous recommandons:

QUE le Conseil consultatif régional ait comme mandat prioritaire la fonction consultation.

QUE pour réaliser ce mandat prioritaire, le Conseil consultatif régional soit doté d'une structure de représentation et de méthodes de consultation adéquates.

---

(1) Voir à ce propos: THIBAULT, André, **Les conseils régionaux de loisirs: hypothèses de solution dans le réseau régional des intervenants en loisir**, document de travail réalisé pour les CRL du Centre du Québec et de l'Estrie, Trois-Rivières, juin 1975.

(2) **Livre vert sur le loisir au Québec**, octobre 1977, p. 80.

QUE le Conseil consultatif régional obtienne le personnel et les ressources nécessaires à l'exercice de la fonction consultation.

7.3.3 Les objets de consultation

La consultation au palier régional peut s'accomplir à deux niveaux, et cela pour faciliter à la fois la coordination verticale avec les politiques nationales de développement et la coordination horizontale avec les politiques de développement régional.

La consultation régionale et les politiques nationales

Nous avons vu, au palier national, la nécessité de procéder à des consultations dans chacune des régions du Québec et nous avons indiqué qu'il serait préférable que le Conseil consultatif national procède à ses propres consultations en collaboration avec une instance régionale de consultation.

Ainsi, pour ce qui est des politiques nationales de développement, des questions d'orientation, de fixation d'objectifs et de priorités de développement, le conseil consultatif national pourrait demander aux conseils consultatifs régionaux de collaborer à cette démarche.

Par contre, des avis de suggestion et de rétroaction de la région sur les programmes et les services du Haut-Commissariat pourraient, selon les cas, être demandes par le Haut-Commissariat et lui être adressés. Cependant, il nous semble que plus la consultation revêt un caractère technique et s'adresse à une clientèle spécifique (discipline sportive ou culturelle), plus il devient nécessaire de songer à des comités sectoriels ou ad hoc dont les représentants régionaux de fédérations nationales pourraient constituer le noyau de base.

La consultation régionale au service du développement régional

Nous devons signaler qu'actuellement, le Haut-Commissarait n'a pas de politique de régionalisation encore établie, même sous la forme déconcentrée. Les interventions sectorielles dans les régions et dans les localités ne sont pas coordonnées et présentent le plus souvent une certaine confusion en ce qui concerne les priorités de développement.

Par ailleurs, le domaine du loisir est singulièrement absent des conférences administratives régionales qui regroupent des représentants de l'ensemble des ministères ayant des préoccupations à ce palier. Les conseils régionaux tels les CRD, les CRC, les CRSSS bénéficient ainsi d'un interlocuteur qui, pour chacun de leurs ministères correspondants, siège à la conférence administrative régionale. Il serait nécessaire qu'un conseil consultatif régional dans le domaine du loisir ait aussi un interlocuteur siégeant à cet organisme, dans l'état actuel des choses et sous réserve des changements que produira une éventuelle réforme administrative ou une évolution du HCJLS en ministère du Loisir.

D'autre part, avec l'augmentation des conseils régionaux à caractère sectoriel, il devient de plus en plus urgent de créer l'occasion d'une concertation entre ces conseils, pour bien définir les champs d'intervention de chacun, de même que des formes de collaboration qui pourraient s'établir entre eux en fonction particulièrement des objets de consultation.

Il y a actuellement et il y aura encore plus dans l'avenir, selon toute vraisemblance, des décisions importantes à prendre en fonction de plans régionaux de développement du loisir ou, comme nous le signalions plus haut, d'une application régionale des programmes nationaux. Le Conseil consultatif régional sera donc amené à se prononcer sur les objets de la première catégorie, soit des politiques globales au palier régional.

De même, au niveau de la deuxième catégorie d'objets (l'affectation et l'aménagement des ressources, les programmes cadres, les services généraux), le mécanisme régional pourra être mis à contribution, puisque l'opérationnalisation des plans tiendra nécessairement compte des disparités régionales en termes de besoins et des caractéristiques socio-économiques des populations concernées, des ressources (territoire ou équipement), du niveau des services offerts, etc.

Quant aux objets de la troisième catégorie, à savoir l'utilisation des ressources et les modalités d'application des programmes et des services, il reviendra aux usagers et aux organismes utilisateurs de fournir les éclairages appropriés en vue d'une action rationnelle à ce palier.

Dans cette perspective, nous recommandons:

QUE pour les politiques nationales, les questions d'orientation, de fixation d'objectifs et de priorités de développement, le Conseil consultatif régional puisse, selon des modalités à déterminer, être mis à contribution.

QUE les consultations portant sur des programmes et réclamant une expertise spécifique puissent être réalisées, selon les cas, avec la collaboration du conseil consultatif régional par des comités sectoriels composés, entre autres, de représentants régionaux d'organismes disciplinaires.

QUE le Conseil consultatif régional, dans une optique de concertation et de collaboration avec les autres conseils oeuvrant à ce niveau, soit l'interlocuteur privilégié pour tout plan régional de développement du loisir et le véhicule de l'expression des besoins et des opinions de la population sur les problèmes régionaux en matière de loisir.

7.3.4 Du CRL au conseil consultatif régional du loisir

Malgré les interrogations que posent les CRL dans leur forme actuelle quant à la compatibilité des divers rôles qu'ils jouent, il apparaît possible que ces organismes puissent se transformer et assumer les responsabilités qui pourraient être dévolues au conseil consultatif régional du loisir. Il faudra, à cet effet, accorder une attention particulière au statut juridique, à la composition et aux méthodes de consultation de ces organismes.

Dans cette perspective, les membres du Conseil québécois recommandent:

QUE la consultation institutionnalisée au niveau régional soit assurée par les conseils régionaux de loisir.

QUE le Conseil québécois, les CRL et le ministre délégué tiennent des rencontres bipartites et tripartites, selon un échéancier précis, pour évaluer l'impact de ces recommandations et les conditions de leur réalisation.

7.4 Le palier local

Etant donné que nous avons auparavant précisé de quelle façon les organismes et la population du palier local pouvaient être associés à:

- l'élaboration et la réalisation de plans de développement régional dans le domaine du loisir
- l'élaboration des politiques de loisir sur le plan national,

nous ne reviendrons pas ici sur les mécanismes requis à ces fins. Nous nous attarderons donc à décrire les mécanismes de consultation institutionnalisée nécessaires pour assurer la participation des organismes et de la population du palier local aux prises de décision des gouvernements locaux en rapport avec le développement du loisir à ce palier.

7.4.1 Quelques éléments de problématique

Le gouvernement municipal a, de par la loi, des pouvoirs d'intervention reconnus dans le domaine du loisir. Dans la mesure où ce gouvernement peut exercer ces pouvoirs et dans la mesure ou ses interventions impliquent des décisions importantes quant à l'utilisation de ressources collectives et quant à l'élaboration de politiques dans ce domaine, **il apparaît nécessaire qu'il se dote d'un mécanisme officiel de consultation.**

On a connu, au cours des dernières années, diverses formules de consultation utilisées à ce palier (commission municipale de loisir, conseil supérieur de loisir, référendum, mandat spécifique confié à des consultants sur un objet particulier, groupe de travail constitué pour mener une opération de consultation, etc.).

De l'avis des organismes du milieu, ces diverses formules, dans la plupart des cas, ont donné des résultats peu satisfaisants. Trop souvent, des règles de jeu précises n'étaient pas établies, les objets de la consultation n'étaient pas clairement identifiés et les moyens fournis à ces mécanismes étaient minimes.

Les résultats de ces expériences ne sont pas de nature à favoriser la mise en place de mécanismes permanents de consultation au palier local. Les administrateurs municipaux affichent une certaine réticence vis-à-vis la création de tels mécanismes, alors que les organismes du milieu et la population s'interrogent sur la volonté politique de l'administration municipale de favoriser la consultation institutionnalisée dans le domaine du loisir.

Il importe donc de revaloriser à ce palier la fonction consultation et de prévoir des mécanismes susceptibles d'assurer l'exercice de cette fonction. La diversité de la taille des municipalités, les ressources dont chacune dispose et la grande disparité au niveau de l'intervention municipale dans le domaine du loisir ne sont pas de nature à permettre la mise en place d'un mécanisme standard de consultation pour l'ensemble des municipalités du Québec.

Il faut également noter que la présence au palier local d'un grand nombre d'organismes volontaires qui assument des responsabilités précises au niveau de l'organisation du loisir. Dans le milieu rural plus particulièrement, ces organismes demeurent les premiers responsables de l'intervention en loisir. Etant donné la possibilité que peuvent avoir les citoyens dans ces milieux de faire connaître leurs points de vue à l'administration publique, la mise en place d'un mécanisme de consultation peut dans ces conditions ne pas être nécessaire.

De l'avis des membres du Conseil québécois, tous ces facteurs doivent être pris en considération lorsqu'il s'agit de choisir un mécanisme de consultation au palier local.

7.4.2 Le mécanisme de consultation local

Etant donné les remarques formulées antérieurement quant à la diversité de la taille des municipalités et quant aux disparités des ressources dont elles disposent dans le domaine du loisir, il apparaît difficile aux membres du Conseil québécois de préciser pour l'ensemble des municipalités du Québec un modèle unique de mécanisme de consultation à privilégier. Il faut toutefois retenir que peu importe la formule qui sera retenue, le mécanisme de consultation, par règlement ou par résolution du conseil municipal, devra être doté d'un statut conforme aux principes déjà énoncés.

Il reviendra donc au gouvernement municipal, en étroite collaboration avec les organismes du milieu, d'identifier les mécanismes les plus aptes à permettre l'expression de points de vue de la population locale à l'élaboration des politiques dans ce domaine. Les travaux du groupe de travail Castonguay sur l'urbanisation pourraient être un apport précieux dans cette démarche.

A titre indicatif, on pourrait toutefois supposer l'hypothèse de travail suivante:

Les grandes agglomérations urbaines telles: Montréal, Laval, Longueuil, Québec.

A cause de l'importance de l'intervention de l'administration publique de ces agglomérations dans le domaine du loisir, à cause de la complexité des situations que l'on retrouve dans ces milieux, à cause de l'importance de l'appareil bureaucratique qui doit être mis en place pour répondre aux exigences de l'intervention de ces municipalités dans ce domaine, le citoyen, de façon générale, peut difficilement s'associer à l'élaboration des politiques de développement du loisir. Pour ces raisons et pour celles que nous avons invoquées précédemment, **il apparaît nécessaire qu'un conseil consultatif local soit mis en place dans ces agglomération.** Egalement, à cause de la densité de population que l'on retrouve dans ces milieux,

7.4.5 Ses méthodes de consultation

Il reviendra au mécanisme de consultation de préciser ses méthodes de consultation. Toutefois, à titre indicatif, on peut supposer que ce mécanisme pourrait tout au moins tenir six (6) réunions en cours d'année et convoquer une assemblée générale des citoyens pour échanger avec eux et recevoir leurs commentaires sur l'état du développement du loisir dans leur milieu. De la même façon, à l'occasion de la préparation de certains avis, le mécanisme de consultation pourrait inviter les citoyens à leur faire connaître leurs points de vue.

Dépendant des questions qui seront à l'étude, le mécanisme de consultation devrait également s'assurer que les citoyens soient informés des intentions et des principales interventions que le gouvernement local entend réaliser en rapport avec le développement du loisir. Un service municipal d'information ou de communication pourrait jouer un rôle de premier plan à cet égard.

7.4.6 Les autres mécanismes de consultation

Comme nous l'avons vu précédemment, l'administration publique locale peut faire appel à une multiplicité d'intervenants (clubs, associations, ligues), qui assument des responsabilités dans le domaine du loisir. Lorsqu'il s'agit de discuter de programmes d'activités, d'affectation des ressources, de services de soutien, le gouvernement local, par l'entremise de son service des loisirs, aurait avantage à consulter ces mécanismes. Ce sont eux qui possèdent l'expertise pour fournir des éclairages adéquats sur ces questions.

Il faut noter également que les institutions d'enseignement jouent souvent un rôle important dans le domaine du loisir au palier local. Les commissions scolaires regroupées et les commissions scolaires régionales ont déjà, d'une part, des mécanismes de consultation (comités d'école, comités de parents). D'autre part, les commissions scolaires régionales, par leurs services d'éducation aux adultes et d'éducation populaire, jouent un rôle important quant à la sensibilisation du citoyen à la chose publique et quant aux moyens dont elles disposent pour se prendre en charge et pour s'associer au développement de leur milieu.

Au même titre que l'on reconnaît l'importance de la concertation entre le gouvernement municipal et ces diverses institutions, il apparaît souhaitable que les mécanismes de consultation du scolaire et du municipal puissent maintenir des relations d'échange et d'information et puissent, à l'occasion, conjuguer leurs efforts pour l'examen d'une question particulière.

7.4.7 Les modalités de fonctionnement de ces mécanismes

Lorsque les situations le permettent, il apparaît souhaitable que des ressources permanentes soient affectées à l'exercice de cette fonction. Ce peut être le cas par exemple des grandes agglomérations urbaines. Dans les autres cas, l'apport des services de soutien (secrétariat, documentation, information) du service des loisirs peut suffire au bon fonctionnement des mécanismes de consultation. L'état actuel de ce dossier ne permet toutefois pas de préciser l'ordre de grandeur de ces ressources. Il reviendra à ces gouvernements locaux de proposer des hypothèses de travail en rapport avec cette question.

7.4.8 Quelques actions à mener à court terme

Etant donné les expériences vécues au cours des dernières années au palier local dans ce domaine, étant donné les moyens dont disposent actuellement les administrations publiques locales, il apparaît que des actions concrètes peuvent être initiées dès maintenant pour revaloriser et améliorer l'exercice de la consultation institutionnalisée à ce palier. Dans cette perspective, les membres du Conseil québécois recommandent:

QUE l'Union des municipalités du Québec et l'Union des conseils de comté entreprennent des démarches auprès de leurs membres pour revaloriser la fonction consultation dans le domaine du loisir au palier local.

QUE les conseils régionaux de loisir entreprennent des démarches auprès des organismes de loisir, des organismes à caractère socio-économique et auprès de la population en général afin de revaloriser la fonction consultation dans le domaine de loisir au palier local.

QUE l'Union des municipalités du Québec et l'Union des conseils de comté inventorient avec leurs membres diverses hypothèses de solution quant à la mise en place de mécanismes de consultation au palier local.

QUE quelques expériences pilotes soient menées dans des milieux différents avec le support de l'Union des municipalités, de l'Union des conseils de comté et du conseil régional de loisir.

8.

QUELQUES SUGGESTIONS POUR AMÉLIORER LA PARTICIPATION DU CITOYEN AU DÉVELOPPEMENT DU LOISIR

8. QUELQUES SUGGESTIONS POUR AMÉLIORER LA PARTICIPATION DU CITOYEN AU DÉVELOPPEMENT DU LOISIR

Les considérations que nous avons faites antérieurement sur la nécessité de la consultation institutionnalisée, particulièrement dans le domaine du loisir, ne nous permettent pas de conclure que, même en appliquant les propositions mises de l'avant par le Conseil, tous les problèmes de la mécanique consultative seraient réglés.

En effet, le Conseil est bien conscient que ses propositions ne signifient pas que tous les citoyens doivent se prononcer sur toutes les questions à tous les paliers décisionnels. Ce serait peu réaliste de notre part de concevoir ainsi une société de participation.

Notre objectif est d'abord et avant tout d'améliorer la participation de l'ensemble des citoyens et surtout la qualité de cette participation. Dans cette perspective, il nous apparaît plus facile d'atteindre le citoyen par les structures de participation locale, compte tenu des faits suivants:

- Généralement, le citoyen ne s'intéresse pas facilement à des problèmes qui ne semblent pas le toucher de près ou qui semblent loin de son univers quotidien.
- Il peut être plus ou moins informé sur les questions qui font l'objet du débat.
- Normalement, les citoyens qui s'intéressent activement aux problèmes soulevés au palier régional ou national sont en nombre plus restreint qu'au palier local.

Cependant, même au palier local, on a pu constater que la participation du citoyen aux problèmes de son milieu ne va pas de soi.

Plusieurs observateurs ont noté, par le passé, l'apathie manifestée par la population au sujet de la politique locale; la participation électorale des citoyens à ce niveau est de façon générale assez faible. Aussi, il ne faut pas s'attendre que pour des questions qui ne semblent pas engager l'avenir immédiat du citoyen, la participation de ce dernier soit remarquable.

D'autre part, il y a tout un éventail de techniques qui auraient peut-être avantage à être utilisées de façon intelligente pour favoriser la participation du citoyen. Ces techniques ne sont pas nouvelles, bien sûr; mais leur emploi plus fréquent comme support à la consultation institutionnalisée n'est certainement pas à négliger. Nous pensons, par exemple, aux techniques suivantes:

- l'utilisation su système de questions-réponses à travers les journaux de quartier
- les lignes ouvertes à la radio
- l'utilisation de la radio et de la télévision communautaires
- l'utilisation des techniques de l'audio-visuel, des bandes dessinées, du théâtre
- les rencontres de cuisine ou de petits comités
- la présence d'information sous une forme ou une autre dans les places publiques, les centres commerciaux, les caisses populaires, etc.

Cependant, l'utilisation de ces techniques ne peut se faire à tort et à travers; elles ont d'abord comme objectif de diffuser une information adéquate et non biaisée en vue d'augmenter non seulement la participation des citoyens aux questions d'intérêt public, mais aussi d'augmenter la qualité de cette participation, car nous savons très bien (la publicité en est un exemple frappant dans certains cas) que, selon l'utilisation qui est faite de ces techniques, elles peuvent mener à une plus grande confusion chez le citoyen ou encore à prendre la forme d'une vaste entreprise de conspiration.

Aussi est-il important de revenir sur un principe d'opération considéré comme essentiel pour que la consultation se déroule dans un contexte de respect des personnes et des groupes en présence; ce principe veut *"qu'il y ait une accessibilité pleine et entière à toute information susceptible d'apporter une meilleure connaissance de l'objet de consultation"*.

Pour ce faire, il faut que les corps publics au palier local aient une attitude d'ouverture totale sur la communauté environnante, en rendant accessible aux citoyens, sur une base régulière, tout document ou information relatifs aux questions d'intérêt public. Nous savons que bon nombre de municipalités sont plutôt parcimonieuses à cet égard. Il faudra donc des efforts constants des organismes qui ont pour fonction principale la consultation, l'animation et l'éducation à l'intérieur de la communauté (comité consultatif local, service d'éducation permanente, comité de parents, comité de quartier, etc.), afin de *"populariser"* en quelque sorte cette information et afin d'améliorer la qualité de la participation des citoyens concernés.

Déjà, à titre d'exemple, le ministère de l'Education offre des programmes d'aide aux organismes volontaires voués à l'éducation populaire. De la même façon, les services SEAPAC des commissions scolaires régionales offrent actuellement aux citoyens des programmes qui pourraient contribuer à une amélioration tangible de cette participation.

Dans cette perspective, il y aurait avantage à ce que le Haut-Commissariat ou un éventuel ministère du Loisir inventorie, avec le ministère de l'Education, la possibilité de coordonner leurs efforts pour compléter s'il y a lieu ces programmes et pour leur donner une

dimension qui tienne compte des exigences de la participation au développement du loisir. Dans une certaine mesure, le Haut-Commissariat pourrait même prévoir l'affectation de ressources à de tels programmes.

La phase de consultation sur le Livre vert sur le loisir, qui s'amorcera au début de l'année 1978, pourrait peut-être fournir des indications intéressantes quant aux moyens à promouvoir pour améliorer la participation du citoyen au développement du loisir. A la lumière de cette expérience, les divers intervenants auraient avantage à poursuivre une réflexion en profondeur sur cette question.

CONCLUSION

CONCLUSION

Dans le cadre de cette étude, les membres du Conseil québécois proposent au ministre délégué au Haut-Commissariat une série de mesures susceptibles de permettre l'amorce d'une meilleure actualisation de cette fonction aux divers paliers.

Les recommandations concrètes contenues dans ce document constituent autant d'éléments qui, à court terme, peuvent donner lieu à des actions précises sans toutefois chambarder la structure actuelle de l'administration du loisir au Québec. A moyen terme, en tenant compte des propositions de réforme administrative qui seront adoptées par le gouvernement du Québec, en tenant compte des précisions qui pourraient être apportées aux mandats des divers intervenants à la suite de la publication d'un éventuel Livre blanc pour ce secteur, d'autres propositions pourront être mises de l'avant en vue d'ajuster l'exercice de cette fonction à des réalités nouvelles.

Il apparaît toutefois clairement aux membres du Conseil québécois qu'une réflexion en profondeur doit s'amorcer dans les meilleurs délais sur cette question. Il est nécessaire d'avoir une bonne compréhension de la notion consultation, de connaître les exigences de cette fonction, de préciser les principaux objets de consultation et de prévoir les modalités de réalisation de cette fonction, afin d'en arriver à dégager des pistes opérationnelles qui correspondent aux exigences du développement du loisir au Québec. L'exercice de cette fonction se fonde sur une volonté politique avouée des corps publics d'associer la population au développement du secteur du loisir, mais elle se fonde également sur une connaissance appropriée du phénomène de la consultation institutionnalisée.

Il apparaît finalement nécessaire d'insister sur les règles du bon usage qui devront être respectées autant par le consultant que par le consulté. La conduite de ces deux parties dans l'exercice de la consultation institutionnalisée revêt, dans l'esprit des membres du Conseil québécois, une importance primordiale pour assurer l'efficacité de cette forme de participation. A cet effet, le consulté doit être pleinement conscient des exigences et des limites de son mandat. Il doit éviter de tomber dans certains pièges qui pourraient le faire percevoir, par exemple, comme un organisme de pression et de revendication. Il doit toujours être conscient que la prise de décision revient essentiellement à l'administration publique qui elle, de son côté, doit raisonnablement tenir compte des éclairages qui lui sont transmis.

Dans cette perspective, le présent avis peut constituer un guide de réflexion et un instrument de travail appréciables. Les membres du Conseil québécois entendent donc diffuser ce document le plus largement possible; ils entendent discuter de cette question avec le ministre délégué au Haut-Commissariat et avec les divers intervenants en loisir au Québec; ils entendent également, avec l'accord du ministre délégué au Haut-Commissariat, prendre les mesures voulues pour poser des gestes concrets dans le prolongement des recommandations contenues dans ce texte. Le dernier mot n'est toutefois pas dit sur l'amélioration de l'exerci-

ce de cette fonction. Il faudra poursuivre la réflexion sur ce sujet et ne pas craindre de commander des travaux spécifiques sur les éléments qui peuvent demeurer obscurs.

C'est à ce prix que la valorisation de la consultation institutionnalisée dans le domaine du loisir pourra se réaliser de façon valable.

ANNEXES

ANNEXE I

LES PRATIQUES ACTUELLES DE CONSULTATION DES PRINCIPAUX ORGANISMES DE REGROUPEMENT

CONFÉDÉRATION DES SPORTS DU QUÉBEC INC.
1415 est, rue Jarry, Montréal (Que) H2E 2Z7 (514) 374-4700

Montréal, le 6 septembre 1977.

Monsieur Luc Ouimet
Conseil québécois
600, rue Fullum
11ième étage
Montréal, Québec

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 29 août dernier, j'aimerais en premier lieu vous préciser que nous n'avons pas encore établi une pratique systématique de consultation au sein de notre organisme. Le tout se fait encore au gré des besoins et selon l'ampleur des dossiers à réaliser d'une façon globale ou individualisée.

Toutefois, le principal objectif de notre nouveau président pour l'année en cours est justement de systématiser une série de rencontres avec les présidents de nos organismes affiliés afin de les consulter sur leurs besoins respectifs et de les informer des programmes offerts par leur organisme confédéral.

Le tout pourrait prendre la forme suivante:

- Réunion annuelle de la Commission des présidents (70)
- Réunion mensuelle avec un certain nombre d'administrateurs des fédérations (10)
- Rencontres individuelles avec différents représentants des fédérations

- Assemblée générale annuelle de notre organisme (200 personnes)
- Participation de nos administrateurs sur les Conseils d'administration d'autres organismes.

De plus, pour réaliser certains dossiers nos permanents doivent fréquemment et régulièrement consulter leurs homologues des fédérations-membres. Cette formule sans être systématique se répète cependant chaque fois qu'un dossier le requiert. Les occasions les plus habituelles concernent nos grands dossiers de regroupement comme le certificat en entraînement, les Championnats Sportifs Québécois, le Mérite sportif québécois.

Enfin, certains de nos services comme le C.S.Q. Flash, la revue Sport-Québec et le service Info-Weekend, nous offrent l'opportunité de consulter nos membres chaque semaine.

J'espère que ces quelques renseignements sauront vous être utiles et je demeure à votre disposition pour tout autre information supplémentaire.

Veuillez agréer, monsieur Ouimet, l'expression de nos sentiments les plus sincères.

Le directeur général,

Jean Martin

Institut des sports du Québec
1415 est, rue Jarry
Montréal, Qué. H2E 2Z7
514 374 4700

Montréal, le 16 septembre 1977

M. Luc Ouimet,
Conseil Québécois,
600 rue Fullum,
11e Etage,
Montréal H2K 3L6

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 29 août, je dois vous dire que le système de consultation de l'I.S.Q. a été construit selon son mandat et le nombre de ses intervenants.

Statutairement l'I.S.Q. fonctionne avec 33 fédérations sportives qu'il consulte annuellement sur une période de deux jours pour les politiques à mettre en place l'année suivante. Il peut consulter les fédérations sur des sujets particuliers à différentes périodes de l'année.

Il existe 5 commissions rattachées au conseil d'administration soit: programmation, communication, événements spéciaux, scientifique et administration. Le bureau de direction peut mettre en place différents comités chargés d'un dossier particulier.

Nous ne possédons pas un cahier de procédures et de délimitations de tâches. Nous sommes disponibles pour des informations supplémentaires.

Espérant que ces informations vous permettront de poursuivre votre dossier, je vous prie d'accepter mes salutations les meilleures.

Le Directeur Général

Michel Bédard

MB/gg

cscq

c.p. 490,
sainte-foy, (québec)
G1V 4C7

Jean-Gilles Jutras,
directeur général

la fédération des commissions scolaires catholiques du québec
1001, avenue bégon, sainte-foy, (québec) (418) 651-3220

Sainte-Foy, le 20 septembre 1977

Monsieur Luc Ouimet,
Conseil québécois de la jeunesse,
des loisirs, des sports et
du plein air,
600, rue Fullum, 11e étage,
Montréal, Qué.
H2K 3L6

Monsieur,

Suite à votre lettre du 29 août, il me plaît de vous transmettre quelques notes préparées par le directeur des relations publiques, monsieur Jean-Paul Sabourin, sur la Fédération des commissions scolaires et la consultation.

J'espère que le tout sera trouvé à votre satisfaction et je vous prie de croire en mes meilleurs sentiments.

Le directeur général

JEAN-GILLES JUTRAS

La Fédération des commissions
scolaires catholiques du Québec

La Fédération des commissions scolaires et la consultation

La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec est à la fois un organisme qui consulte et un organisme consulté.

I - Un organisme qui consulte

La Fédération consulte principalement ses membres, les commissions scolaires pour catholiques au Québec.

A - Il y a consultation de tous les membres

1. Quand il s'agit d'établir un projet de politique, touchant un sujet d'importance majeure en prévision d'une recommandation à l'Assemblée générale des membres.

   Exemples: . le regroupement des commissions scolaires

   . la négociation des conventions collectives au palier provincial.

2. Quand il s'agit de déterminer l'état d'une situation conflictuelle en prévision d'une décision corrective par le Conseil d'administration de la Fédération.

   Exemples: . les normes budgétaires des commissions scolaires

   . les modifications à certains règlements du ministère de l'Education ayant des incidences sur le fonctionnement des commissions scolaires.

Remarque: Dans ces deux cas, la consultation se fait par l'entremise des associations de commissions scolaires et avec leur collaboration.

B - Il y a consultation d'un certain nombre de membres

1. Quand il s'agit d'établir un document de travail portant sur un sujet précis dans une perspective de prévention, en vue de fournir des données et de l'aide aux membres.

   Exemple: l'enseignement religieux à l'élémentaire et au secondaire.

Remarque: Dans ce cas, la consultation peut se faire directement auprès des commissions, ou en concertation avec les associations de commissions scolaires.

II - Un organisme consulté

A - De la part du ministère de l'Education ou d'un autre intervenant gouvernemental

1. La Fédération se fonde sur les orientations de son Assemblée générale et sur ses politiques établies pour donner son avis. Au besoin, la Fédération regroupe un certain nombre de dirigeants ou de cadres scolaires pour mettre à jour ses données.

2. La Fédération forme un comité spécial de ses dirigeants et de ses permanents pour élaborer une position qui est soumise à l'approbation d'une ou l'autre de ses instances décisionnelles.

B - De la part d'un organisme autre que gouvernemental

1. La Fédération confie à l'un ou l'autre de ses permanents le soin de répondre à la consultation, à la lumière des orientations et politiques établies, et sous la surveillance du directeur général.

III - Commentaires

La Fédération des commissions scolaires, qui représente des gouvernements locaux dont les dirigeants sont élus au suffrage universel, fait une nette distinction entre la consultation et la concertation.

La Fédération refuse de participer à des consultations de dédoublement. Ainsi, quand les commissions scolaires sont consultées directement, il ne saurait être question, pour la Fédération, de faire valoir un point de vue.

En outre, quand les commissions scolaires ont les pouvoirs nécessaires pour agir en concertation, notamment avec l'une ou l'autre des instances gouvernementales, il ne peut être question, pour la Fédération, d'accepter que ce pouvoir soit réduit au pouvoir d'être consulté.

Jean-Paul Sabourin
Directeur des relations publiques

19 septembre 1977

la société des jeux du québec inc.

Montréal, le 20 septembre 1977

Monsieur Luc Ouimet
Conseil Québécois de la
jeunesse, des loisirs,
des sports et du plein air
600, rue Fullum
11e étage
MONTREAL (Québec)
H2K 3L6

Monsieur,

En réponse à la vôtre du 29 août dernier, par laquelle vous désirez obtenir des données sur les pratiques actuelles de consultation à la Société des Jeux du Québec, vous trouverez, en annexe à la présente, un document intitulé "La Société des Jeux du Québec et ses divers modes de consultation".

A la lecture de ce texte, qui présente brièvement les procédés utilisés actuellement par la Société pour consulter le milieu, vous pourrez prendre connaissance des objectifs visés par la consultation ainsi que des mécanismes qui la régissent.

Espérant le tout conforme à vos attentes, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes distingués sentiments.

Le directeur général

Luc Lacharité

LL/lb
p.j.

1415, rue jarry est, montréal, qué. H1E 2Z7 tél.: (514) 374-0780

la société des jeux du québec inc.

LA SOCIETE DES JEUX DU QUEBEC

ET

SES DIVERS MODES DE CONSULTATION

La Société des Jeux du Québec Inc.
Septembre 1977

[illegible] (514) 374-0760

LA SOCIETE DES JEUX DU QUEBEC ET SES DIVERS MODES DE CONSULTATION

Afin de rendre à terme son mandat d'une façon bien éclairée, la Société des Jeux du Québec doit bien souvent passer en cours d'exercice par une phase consultative. Cette phase, considérée comme importante, devient une condition essentielle lorsque ultérieurement la Société entrevoit favoriser la concertation des intervenants et coordonner l'action de ces derniers tout au cours des réalisations.

La Société des Jeux du Québec s'assure d'un éclairage valable en se basant sur trois modes différents de consultation, à savoir: les comités consultatifs, les rapports et les rencontres.

Les comités consultatifs

La composition du conseil d'administration de la Société des Jeux du Québec constituerait à première vue une structure auto-suffisante en matière de décision si l'on considère que des postes sont prévus d'une façon exhaustive pour l'ensemble des organismes intervenant dans le programme dont elle a la garde. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'objets dont l'essence touche plusieurs organismes en termes de programmation ou d'orientation, la Société juge utile, afin d'éclairer sa décision, de consulter sur une plus grande échelle. Dans cette perspective, elle forme des comités à caractère consultatif et en définit précisément le mandat et les échéances.

C'est ainsi qu'actuellement nous pouvons observer différents types de comités consultatifs, à savoir: les comités consultatifs permanents et les comités consultatifs "ad hoc". Au sujet des comités consultatifs permanents, il s'agit ici de comités dont le mandat est révisé et renouvelé chaque année, généralement suite à la tenue de l'assemblée générale annuelle. Quant aux comités consultatifs "ad hoc", ils sont formés sporadiquement suite au désir de la Société d'éclairer plus encore sa prise de décision sur un sujet qui lui est présenté. Habituellement présidés par un membre du conseil d'administration et selon l'objet du mandat, ces comités sont composés d'individus provenant des organismes concernés par la question. A titre d'exemple de comité consultatif permanent, rappelons ici le cas du comité technique.

Mandat: - d'évaluer et d'étudier la programmation des jeux en termes de:

a) disciplines au programme;

b) catégories d'âges;

c) relations entre service technique et régions;

- d'étudier les protocoles d'entente des fédérations et des régions;

- d'étudier tout autre projet pertinent au secteur technique.

La composition du comité est la suivante:

- un (1) représentant du conseil d'administration de la Société;
- trois (3) individus provenant des régions;
- trois (3) individus provenant des fédérations;
- un (1) représentant du service technique de la Société des Jeux du Québec.

Il en est de même pour le comité de surveillance, le comité de sélection, la commission médicale ... etc. Dans l'exercice de leur mandat, ces divers comités sont secondés par le directeur du service concerné. Il est entendu que ces comités ont la possibilité, si besoin il y a, de consulter plus en profondeur les structures concernées avant de remettre leurs recommandations au conseil d'administration de la Société.

Les rapports

A même les protocoles d'ententes que la Société signe respectivement avec les dix-huit (18) régions, les fédérations et les villes hôtesses responsables de la tenue de la manifestation provinciale, chacun de ces intervenants doit remettre selon les échéances prévues un rapport complet de leurs activités dans le cadre du programme des Jeux du Québec pour l'édition qui se termine. Cet annexe au protocole d'entente est présenté sous la forme d'un rapport-type et contient un ensemble de chapitres dont un des plus importants traite des recommandations à faire à la Société. Ces recommandations sont, une fois colligées, soumises à l'attention d'un comité "ad hoc" formé exclusive-

.../3

ment dans le but de les étudier une à une et de formuler, pour le bénéfice du conseil d'administration, des éléments de solutions présentés sous forme de recommandations.

Les rencontres

Sans être placé par ordre d'importance, ce troisième mode de consultation fait référence aux diverses rencontres que la Société tient en cours d'exercice. Tantôt elles prennent la forme de tournées régionales, tantôt la forme de rencontres bi-annuelles avec l'ensemble des régions, des fédérations et la ville hôtesse concernée et, finalement, elles prennent aussi la forme d'un colloque ou de rencontres de sondage.

En ce qui regarde les tournées régionales, la Société rencontre chacune des régions dans le but premier d'échanger, à partir d'une grille contenant plusieurs points relatifs au programme des Jeux du Québec, et de faire le point avec les différentes structures de chaque région qui sont les associations régionales, les structures opérationnelles et décisionnelles. Chacune de ces rencontres sont par la suite analysées en profondeur afin de permettre à la Société d'être à l'écoute de chaque région, de respecter les disparités régionales et par voie de conséquence, d'être constamment à jour.

Quant aux rencontres bi-annuelles, elles ont le double objectif d'informer les mandataires (régions et fédérations) sur certains points concernant l'opération et les échéances et de consulter ces mêmes intervenants sur les questions d'orientation et de programmation. A titre d'exemple, c'est à ces occasions que le milieu est consulté sur la liste des disciplines à inclure au programme, sur divers projets comme la concertation scolaire-municipale, ... etc.

Finalement, il arrive que la Société réunisse ses partenaires à l'occasion de rencontre prenant la forme d'un colloque. C'est à ces occasions qu'elle soumet aux participants les grandes questions d'orientation. On se rappellera de "Rencontre 76" où elle déposa l'ébauche d'un plan de développement dont le contenu traitait essentiellement de la mise à jour des objectifs actuels ainsi que de l'élargissement possible de la mission vers le secteur culturel.

Plus récemment, au cours du mois d'août 1977 à Sherbrooke, elle rencontrait à nouveau le milieu (tous les partenaires) afin de présenter son plan triennal de développement et de sonder les opinions sur les priorités mises de l'avant.

Voilà donc, en bref, les différents modes de consultation retenus par la Société des Jeux du Québec afin d'éclairer ses interventions tout en faisant participer les partenaires à la prise de décision.

****

La Société des Jeux du Québec Inc.
Septembre 1977

la fédération du sport scolaire du québec

Montréal, le 28 septembre 1977

Conseil Québécois
M. Luc Ouimet
600, rue Fullum
11ème étage
MONTREAL, Qué.
H2K 3L6

Monsieur,

Donnant suite à notre conversation téléphonique du 26 septembre 1977, vous trouverez un document qui nous l'espérons répondra à votre lettre du 29 août dernier.

Le document ci-joint tente d'expliquer nos pratiques actuelles de consultation qui s'opérationnalisent par le biais des structures politiques des associations régionales du sport scolaire et de la Fédération du sport scolaire.

Nous espérons que ces informations correspondent à vos attentes et nous vous invitons à communiquer avec nous pour tout renseignement supplémentaire.

Veuillez accepter, monsieur, nos salutations les plus cordiales.

Fernand Roy,
directeur général par intérim.

[illegible] (514) 374-[illegible]

I. LA STRUCTURE POLITIQUE DES ASSOCIATIONS REGIONALES DU SPORT SCOLAIRE ET DE LA FEDERATION DU SPORT SCOLAIRE DU QUEBEC.

1.1 Chaque commission scolaire affiliée nomme un délégué à l'assemblée générale de l'association régionale du sport scolaire. Ce délégué est habituellement un conseiller pédagogique en éducation physique.

1.2 Lors de l'assemblée générale de l'association régionale du sport scolaire, il y a formation de trois commissions "sectorielles" qui regroupent les déléguées oeuvrant dans les secteurs élémentaire, adaptation scolaire et secondaire. Chacune de ces trois commissions sectorielles se nomme un vice-président.

1.3 Il y a alors formation du bureau de direction de l'association régionale qui se compose:

1. d'un président élu par l'assemblée générale,
2. d'un secrétaire-trésorier élu par l'assemblée générale,
3. du vice-président de la commission sectorielle adaptation scolaire,
4. du vice-président de la commission sectorielle élémentaire,
5. du vice-président de la commission sectorielle secondaire.

De ces cinq (5) membres du bureau de direction de l'association régionale du sport scolaire, quatre (4) sont automatiquement membres des comités politiques de la Fédération.

DONC LA FEDERATION A:

1.4 Un conseil d'administration qui se compose de 21 personnes:

- des présidents des 13 associations régionales,
- un représentant du H.C.J.L.S.,
- un représentant du M.E.Q. (D.G.E.E.S.),
- un représentant de la Fédération des principaux du Québec,
- du bureau de direction de la F.S.S.Q.

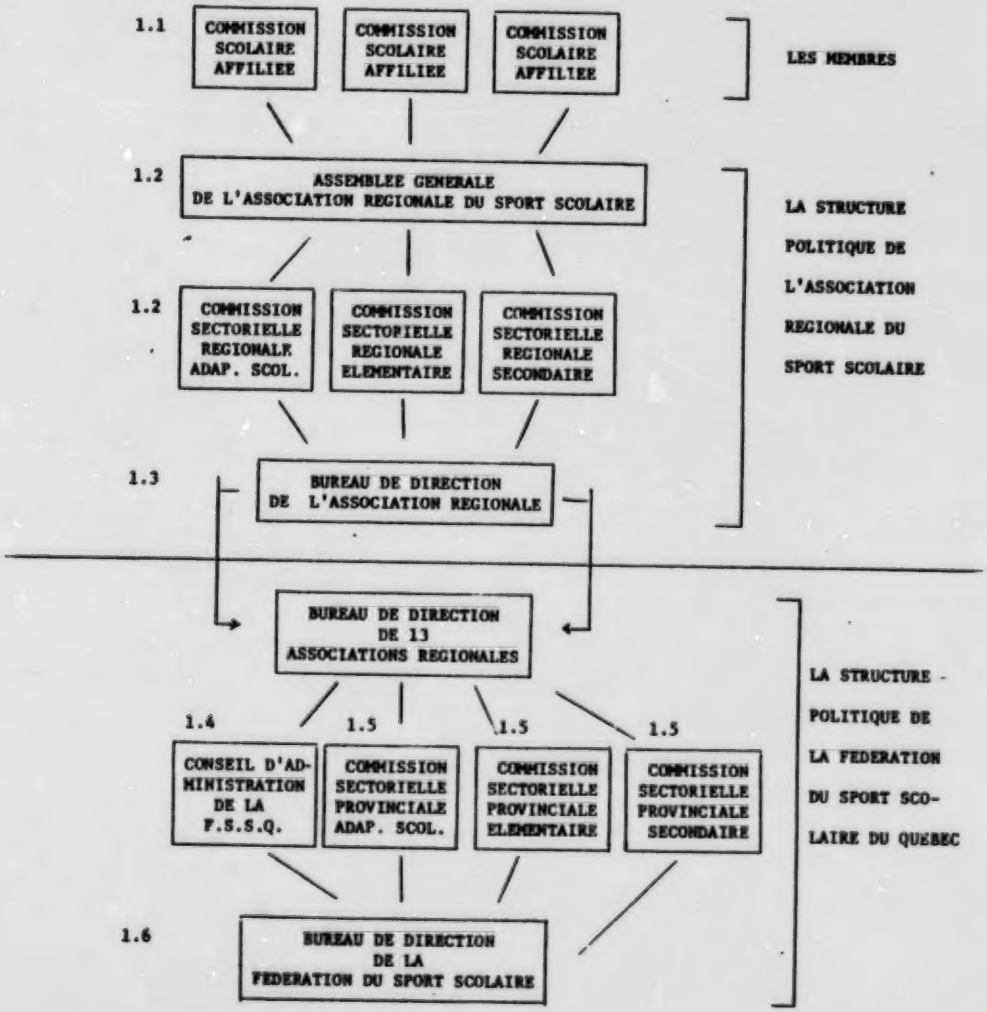
1.5 Trois (3) commissions sectorielles provinciales (adaptation scolaire, élémentaire et secondaire) qui regroupent chacune 13 personnes qui sont les vice-présidents de chaque secteur des commissions sectorielles régionales.

Les trois (3) commissions sectorielles provinciales se nomment chacune un vice-président qui est d'office membre du bureau de direction.

1.6 Un bureau de direction qui se compose de 5 personnes:

- un président élu par le conseil d'administration,
- un secrétaire-trésorier élu par le conseil d'administration,
- un vice-président du secteur adaptation scolaire,
- un vice-président du secteur élémentaire,
- un vice-président du secteur secondaire.

I. LA STRUCTURE POLITIQUE DES ASSOCIATIONS REGIONALES DU SPORT SCOLAIRE ET DE LA FEDERATION DU SPORT SCOLAIRE DU QUEBEC



II. LE MECANISME DE CONSULTATION

Il apparaît évident que la structure politique des associations régionales du sport scolaire et de la Fédération du sport scolaire du Québec permet une consultation véritable puisque nous sommes directement redevable de nos membres qui participent par leurs délégués à tous les niveaux décisionnels tant des Associations que de la Fédération.

La pratique veut que les commissions sectorielles aient un rôle consultatif sur tout sujet général et sur tout sujet du secteur identifié à la commission sectorielle.

Enfin, ce qu'il faut retenir d'important c'est que la structure politique permet une rétroaction de la base par plusieurs voies:

a) le conseil d'administration de la Fédération, par les présidents des associations, peut consulter le bureau de direction de chaque association et vice versa.

b) les commissions sectorielles provinciales, par les vice-présidents, peuvent consulter le bureau de direction et les commissions sectorielles régionales de chaque association et vice versa..

c) les délégués des commissions scolaires étant en majorité des conseillers pédagogiques en éducation physique peuvent consulter leurs supérieurs, les principaux d'écoles et les professeurs d'éducation physique.

Enfin, pour conclure, nous pourrions indiquer qu'il y a environ trois cents (300) personnes qui participent activement au sein des structures politiques des associations régionales du sport scolaire et de la Fédération du sport scolaire du Québec.

III. QUAND Y A T'IL CONSULTATION ET SUR QUEL SUJET?

Il y a consultation surtout durant les réunions programmées des différents comités politiques. De plus, il peut y avoir une consultation par envoi postal.

La consultation se fait sur tous les dossiers nouveaux que véhicule la Fédération. Cenpendant, seuls les dossiers jugés importants par le bureau de direction de la Fédération seront soumis à l'attention du milieu scolaire (c'est-à-dire, le niveau politique des commissions scolaires, les principaux d'écoles et les professeurs d'éducation physique).

confédération des loisirs du québec

Montréal, le 7 octobre 1977

Monsieur Luc OUIMET
Agent de recherche
Conseil québécois à la jeunesse,
aux loisirs et aux sports
600, rue Fullum - 11e étage
Montréal (Qué.)
H2K 3L6

Cher Monsieur,

Vous trouverez ci-joint un court texte sur "les pratiques par la C.L.Q. de la consultation dans le secteur socio-culturel".

Cela répond à la demande que vous nous aviez formulée lors de votre missive du 29 août dernier.

Veuillez agréer, cher Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

François STE-MARIE
Directeur général intérimaire

/lb
pièce jointe

1415 EST, RUE JARRY, MONTRÉAL/H2E 2Z7/TÉLÉPHONE (514) 374-4350

PRATIQUES PAR LA CONFEDERATION DES LOISIRS DU QUEBEC DE LA CONSULTATION DANS LE SECTEUR SOCIO-CULTUREL

La Confédération des loisirs du Québec s'est toujours préoccupée de la consultation auprès de ses membres car dénier cette activité, c'est en quelque sorte faire de la C. L. Q. une "tête sans corps".

De 1972 à 1976

Depuis 1972, la C. L. Q. a annuellement privilégié trois façons de mener une consultation structurée auprès de ses membres:

- le colloque-programme
- l'assemblée générale annuelle
- les rencontres ponctuelles

a) **Le colloque-programme**

Membres participants:
trois délégués en provenance des organismes membres.

Objectifs:
- sensibiliser les participants aux orientations et aux programmes de la C. L. Q.
- connaître le niveau d'adhésion des membres sur certains sujets donnés.

Commentaires:
Le colloque-programme, dont la durée était d'un week-end, était principalement centré sur les orientations et les programmes de la C. L. Q. Cette rencontre prenait la forme d'une assemblée générale spéciale afin que les résolutions des participants revêtent un caractère décisionnel et lient les administrateurs en place. Toutefois, au colloque de 1976, le caractère décisionnel s'est estompé.

b) L'assemblée générale annuelle

Membres participants:
trois délégués en provenance des organismes membres.

Objectifs:
- satisfaire aux exigences de la loi des compagnies du Québec
- rendre compte des actes des administrateurs au cours de l'année d'opération
- approfondir une thématique donnée
- indiquer aux nouveaux administrateurs des pistes éventuelles d'action pour l'année en cours.

Commentaires:
A l'occasion de son assemblée générale annuelle, La C. L. Q. a intégré une dimension "consultation" en abordant une thématique. Concrètement, au cours de l'assemblée générale, les procédures étaient ajournées laissant place à des ateliers de travail et un comité plénier était chargé de recevoir les réflexions et les recommandations des participants.

A compter de 1976, le fonctionnement a quelque peu changé. Bien que la thématique existait toujours et a même fait l'objet d'un débat, le temps consacré aux ateliers de travail a été libéré pour permettre les rencontres de la commission des présidents et celle des programmes.

c) Rencontres ponctuelles

Membres participants:
un délégué par organisme.

Objectifs:
- permettre une concertation du secteur sur un dossier donné
- consulter les membres pour l'élaboration d'une action stratégique.

Commentaires:
La C. L. Q. organisait ces rencontres ponctuelles

afin de connaître le niveau d'adhésion des membres face aux dossiers soumis, permettant ainsi à la C. L. Q. d'être le porte-parole du secteur socio-culturel et d'assumer la coordination nécessaire pour mener à bon terme les opérations qui s'enclenchaient.

Depuis 1976

A compter d'avril 1976, des mécanismes nouveaux sont apparus, d'autres ont été modifiés, notamment les rencontres ponctuelles. Ces mécanismes nouveaux sont:

- la commission des présidents
- la commission des programmes

a) La commission des présidents

Membres participants:
tous les présidents des organismes membres de la C. L. Q.

Objectifs:

- favoriser l'implication des instances élues des organismes membres de la C. L. Q. dans des dossiers à incidence politique
- étudier prioritairement des sujets à caractère politique et en tenant compte des orientations que se donne la C. L. Q.
- favoriser l'échange entre les organismes de la C. L. Q. à partir des éléments de réflexion propres à chaque organisme sur des thèmes politiques
- fournir au conseil d'administration tout avis que la commission des présidents jugera nécessaire ou fournir tout avis que le conseil d'administration demandera en cours d'année
- faire rapport annuellement de ses travaux ou études au conseil d'administration de la C. L. Q. à la fin de chaque exercice financier.

Rencontres:

depuis avril 1976, il y a eu quatre rencontres.

Sujets traités:

En principe, la commission peut aborder tout sujet d'ordre politique concernant le secteur socio-culturel.

En pratique, elle a préparé le mémoire sur le Livre vert du ministère des affaires culturelles. Elle s'est penchée sur la rémunération des cadres dans les organismes de la C. L. Q. et elle a abordé le thème du bénévolat en loisir. D'ailleurs, l'étude préliminaire publiée par le Conseil québécois a servi d'amorce à cette discussion. Enfin, l'intervention du C. C. A. P. au Québec a également été abordé à cette commission.

b) La commission des programmes

Membres participants:

Elle regroupe les agents de liaison de chacun des organismes membres de la C. L. Q.

Objectifs:

- faire connaître à la C. L. Q. les besoins des organismes membres
- analyser ces besoins et déterminer ceux auxquels la C. L. Q. pourrait apporter une réponse adéquate
- établir des priorités parmi les besoins retenus
- favoriser l'échange des organismes membres sur les programmes de la C. L. Q. et procéder à leur évaluation
- permettre la circulation maximum d'information sur les programmes de la C. L. Q. auprès des conseils d'administration des organismes
- fournir au conseil d'administration de la C. L. Q. des recommandations quant aux programmes qu'elle devrait assumer au cours d'une année
- étudier toute question que le conseil d'administration pourrait lui référer eu égard aux programmes

- faire rapport annuellement de ses travaux ou études au conseil d'administration de la C. L. Q. avant la préparation du budget-programme par le conseil pour l'année suivante.

Rencontres:

En principe, la commission des programmes se réunit trois fois par année.

Sujets traités:

Cette commission étudie et évalue les programmes de la C. L. Q. réalisé au cours de l'année précédente.

Elle doit procéder également à l'analyse des besoins des organismes de la C. L. Q.

Elle doit étudier enfin les projets de budget-programme avant qu'il ne soit déposé au C. A. et au Haut-Commissariat pour fins de subvention.

A cela s'est ajoutée une série de rencontres ponctuelles.

e) Les rencontres ponctuelles

Membres participants:

agents de liaison de chaque organisme membre de la C. L. Q.

Objectifs:

- permettre une concertation du secteur sur un dossier donné
- consulter les membres pour l'élaboration d'une action stratégique.

Rencontres:

une vingtaine en 1976-1977; elles avaient lieu à l'occasion du dîner et la C. L. Q. en assumait les frais.

- qualité des services du S. O. L. f.
- plan triennal de développement de la

En terminant, il faut mentionner qu'à compter de juin 1978 débutera [illegible] principalement rencontrés, quelques membres des unités exécutive et [illegible] Sont les suivants :

- la perception des organismes à l'égard de la C. L. O.
- le niveau d'adhésion à la C. L. O.
- les points communs d'intervention
- les mandats que les organismes désirent voir confiés à la C. L. O.

Telles sont en résumé les pratiques de la C. L. O. au sujet de la consultation envers ses membres.

le 6 octobre 1977

JB/lb

ANNEXE II

LES PRATIQUES ACTUELLES DE CONSULTATION DES SERVICES OPÉRATIONNELS DU HAUT-COMMISSARIAT

LA CONSULTATION DE LA PART DU H.C. EN 1977-78

Service du H.C.: SPORTS

OBJET DE LA CONSULTATION	ORGANISMES CONSULTÉS	PÉRIODE COUVERTE PAR	FORME DE LA CONSULTATION (Processus)	NOMBRE DE PERSONNES TOUCHÉES
01 – ORG. UNISPORT				
"Comité d'étude sur la formation des Cadres Sportifs"	Universités, C.S.Q. – H.C.J.L.S. Sport Etudiant.	1976-77	Comité d'experts provinciaux	25
02 – ORG. MULTISPORT				
"Comité Spécial avec A.S.U.Q."	Universités Québécoises	1977	Comité itinérant	Toutes les universités du Québec
"Tournée régionale annuelle auprès des A.R.S.S."	Associations régionales du sport scolaire	1977	Tournée du responsable du dossier au Haut-Commissariat	13 associations
03 – NOUVEAU QUÉBEC	Comité d'étude interne au Haut-Commissariat	1976-77	Comité d'étude	4
04 – ELITE				
Coordination	Haut-Commissariat – Institut des Sports du Québec	1976-77-78	Comité de coordination permanent I.S.Q. – H.C.J.L.S.	20
05 – CONDITION PHYSIQUE				
– Consultation	Certains organismes	1977-78	Consultation auprès de certains organismes	
	Experts	Janv. 78	Comité consultatif permanent	10
06 – CLUBS SPORTIFS				
– Consultation	C.Q.S.E. – C.S.Q. – S.J.Q. – C.O.R.L.Q. – I.S.Q. – handicapés – U.M.Q. – H.C.J.L.S.	1977-78	Comité consultatif provincial sur les clubs sportifs	16
– Consultation	– Experts du secteur municipal – Experts du secteur scolaire – C.R.L.	1977-78	Comités consultatifs régionaux	135

07 – SÉCURITÉ	Organismes oeuvrant au niveau de la sécurité aquatique	1977-78	Réflexion sur la concertation en sécurité aquatique	15
08 – MATÉRIEL SPÉCIALISÉ Consultation individuelle	14 fédérations unisport	1976-77	Information sur la distribution du matériel olympique	20
09 – JEUX DU QUÉBEC Comité de réévaluation	Experts québécois	1977-78	Comité et sous-comité formés par M. le Ministre Invitation d'organismes québécois à participer avec le H.C. à des travaux au plan canadien et international	35
10 – ÉVÉNEMENTS SPÉCIAUX	Les organismes impliqués	1977-78	Invitation d'organismes québécois à participer avec le H.C. à des travaux au plan canadien et international	

Service du H.C.: Activités socio-culturelles

I-	**Développement du loisir**	CLQ	1976-77	Comité mixte (Service des activités socio-culturelles – CLQ	4
II-	**Développement du loisir socio-culturel pour les municipalités**	Les animateurs socio-culturels municipaux	1975-76	Colloque	112
III-	**Développement du loisir socio-culturel dans les régions**	Les animateurs socio-culturels des CRL	1976-77	Rencontres avec les animateurs socio-culturels des CRL	15
IV-	**Loisir scientifique**	C.J.S. – C.J.N. – F.Q.L.S.	1975-77	Rencontres avec les conseils d'administration et les permanents	30
V-	**Scoutisme**	Fédération des scouts du Québec Fédération des guides du Québec	1975-77	Rencontres avec les conseils d'administration et les permanents	20
VI-	**Loisir pour handicapés**				
	1- Développement d'un secteur et nouveaux programmes	Associations régionales	1976-77 Rencontres trimestrielles	– Comité des permanents et journées de travail – Visite personnelle	11 (à chaque fois)
	2- Développement d'un secteur, formation et nouveaux programmes	Fédération des loisirs et sports pour handicapés du Québec	Hebdomadaire et mensuelle	– Visites personnes et lettres – Rencontre annuelle	12 15
VII-	**Loisir pour le 3ème Age**				
	1- Développement d'un secteur et formation	Associations régionales (conseils régionaux âge d'or)	Rencontre annuelle	Colloque et journées d'étude	20
	2- Développement d'un secteur et formation	Fédération de l'Age d'Or du Québec	Rencontres hebdomadaires et annuelle	Visites personnelles et comité de travail et rencontre annuelle	7 à 10 (à chaque fois) 12

VIII-	**Loisirs audio-visuels**				
	1- Développement d'un secteur et formation	L'ACAQ (Cinéastes amateurs)	Hebdomadaire et mensuelle	Visites personnelles – Rencontres	2 à 10 selon les cas
	2- Développement d'un secteur et formation	L'APAQ (Photographes amateurs)	Hebdomadaire et mensuelle	Visites personnelles – Rencontres	2 à 10 selon les cas
IX-	**Situation des centres communautaires**	Centres communautaires F.Q.C.C.L.	1977-78	Rencontres et réunions d'information	100
X-	**Développement Artisanat de loisir**	MAC, MIC Centrale d'artisanat – CLQ Regroupements régions 07 et 09	1977-78	Recherche des besoins. Connaissance des situations	100
XI-	**Programme de loisir pour les personnes vivant en institutions**	Ministère des Affaires sociales Planification	1974-77	Rencontres sur document (texte du programme) Comité permanent	5
		Ministère de la Justice	1976-77	Représentant dans ce comité permanent	1
		Association des Centres d'accueil du Québec	1974	Diffusion du programme	2
		Institutions	1974-77	Questionnaire – rencontres	80
XII-	**Découverte du Québec (Groupes spécieux d'adultes)**	Centres de Services sociaux (CSS) (11)	1976-77	Questionnaire et rencontres	30
	Groupes scolaires)	Commissions scolaires (Services aux étudiants) (15)	1977-78	Questionnaire et rencontres	35

Service du H.C.: Développement Régional et du Plein air.

Politiques du H.C. – Plan d'action en vue du développement des activités de plein air – Formation du personnel	Fédérations de plein air	10 jours/année	groupe de travail	10 personnes
Politiques du H.C. – Gestion des bases de plein air	Bases de plein air	2 jours/année	groupe de travail	15 personnes
Politiques du H.C. – Gestion des auberges de jeunesse	Auberges de jeunesse	2 jours/année	groupe de travail	20 personnes
Développement des loisirs en milieu rural	C.R.L.	2 jours/année	groupe de travail	15 personnes
Politiques du plein air	C.R.L.	1 jour/année	colloque	18 personnes
Consultation sur l'impact du programme d'assistance au leadership	Villes et municipalités retenues	2 jours/année	groupe de travail	10 personnes
Consultation sur les programmes de formation de personnel dans les camps	Association des Camps de Québec	2 jours/année	comité de travail	4 personnes
Amélioration de l'aide technique et professionnelle aux camps familiaux	A.C.Q. – Centraide et Secrétariat d'Etat.	2 jours/année	groupe de travail	8 personnes
Analyse de la situation financière des camps de vacances	A.C.Q. – Centraide – 4 personnes ressources à titre individuel	3 jours/année	comité des travaux	9 personnes

Québec, 2 novembre 1977.

ANNEXE III

LES MANDATS DE CONSULTATION CONFIÉS PAR LE HAUT-COMMISSARIAT À DIFFÉRENTS ORGANISMES DE LOISIR (CSQ, CLQ, CRL, etc.)

Fédération unisport

- Rôle-conseil auprès des structures d'organisation du sport au Québec, tant sur les plans local et régional que provincial.

Confédération des sports du Québec

- Le Haut-Commissariat reconnaît la Confédération des sports du Québec comme l'organisme de regroupement des fédérations unisport en vue de connaître leurs besoins communs afin de les appuyer au besoin.

Confédération des loisirs du Québec

- Par le biais de cet organisme de regroupement, le gouvernement du Québec désire connaître les problèmes et les besoins de ces associations.

Association des camps du Québec

- Pour les camps et colonies de vacances, le Haut-Commissariat ne reconnaît qu'un seul organisme de regroupement, soit l'Association des camps du Québec. Cette association a le mandat de faire connaître les problèmes et les besoins des camps et colonies de vacances. Elle a le mandat d'établir des normes et des standards pour améliorer la qualité des services offerts.

Conseils régionaux de loisirs

- Le Haut-Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports reconnaît les conseils régionaux des loisirs comme des organismes de consultation et de représentation pour l'élaboration des politiques du loisir et de réalisation pour certains programmes.

L'Union des municipalités du Québec

- Elle a le mandat d'effectuer les interventions nécessaires pour cerner les ressources, les services et les besoins des municipalités. Elle doit participer aux divers comités ou échanges afin de faire valoir les intérêts des municipalités du Québec en matière de loisir.

ANNEXE IV

EXTRAITS DES RAPPORTS ANNUELS DU CONSEIL QUÉBÉCOIS EN RAPPORT AVEC LE FONCTIONNEMENT DE CET ORGANISME

Rapport annuel 1974-1975, pp. 57-60:

3 les modifications susceptibles d'être apportées à l'Arrêté ministériel constituant le Conseil québécois

Le 22 juillet 1974, le ministre responsable du Haut-Commissariat signifiait aux membres du Conseil québécois qu'il avait l'intention d'apporter certaines modifications à l'Arrêté ministériel no 1610-72 traitant du Conseil québécois. Il demandait à la même occasion aux membres du Conseil de lui formuler des suggestions en rapport avec cette question. Les membres du Conseil québécois, à la lumière de l'expérience vécue au cours de l'année 1973-74 et à la suite de la demande de certains organismes d'être représentés à la table du Conseil québécois, ont analysé cette question en tenant compte de tous ces éléments. Dans une lettre au ministre responsable du Haut-Commissariat, le 5 septembre 1974, le Conseil québécois formulait les observations et les recommandations suivantes:

- Les membres du Conseil québécois jugent que s'il doit y avoir une loi pour régir le statut et le fonctionnement du Haut-Commissariat, à la même occasion il serait nécessaire qu'un autre projet de loi soit préparé et adopté pour régir le Conseil québécois.
- Les membres du Conseil québécois croient également que des indications très précises devraient être contenues dans ce texte en rapport avec les rubriques suivantes:

1 les membres:

1.1 catégorie de membres

Pour des raisons de représentativité et dans le but de constituer un organisme qui sera véritablement en mesure de conseiller le ministre sur toutes les questions du loisir, les membres du Conseil québécois croient que l'on devrait retrouver sur le Conseil trois (3) catégories de membres.

1.1.1 *Les organismes qui regroupent des individus ou des membres à titre individuel*

À sa connaissance, le Conseil québécois reconnait actuellement deux (2) organismes dans cette catégorie et il souhaite que les présidents de ces organismes siègent sur le Conseil québécois.

- L'Association des Professionnels de l'Activité physique du Québec (A.P.A.P.Q.);
- L'Association Québécoise des Travailleurs en Loisir (A.Q.T.L.)

1.1.2 *Les organismes de regroupement au Québec*

Au niveau sectoriel

À sa connaissance, le Conseil québécois reconnait actuellement trois (3) organismes dans cette catégorie et il souhaite que les présidents de ces organismes siegent sur le Conseil quebecois.

- La Confédération des sports du Québec (C.S.Q.);
- La Confédération des Loisirs du Québec (C.L.Q.);
- La Fédération québécoise de plein air (F.Q.P.A.)

Au niveau régional

À sa connaissance, le Conseil québecois reconnait actuellement deux (2) organismes dans cette catégorie et il souhaite que les présidents de ces organismes siegent sur le Conseil quebecois.

- La Conférence des Organismes regionaux de Loisirs du Québec (C.O.R.L.Q.);
- La Fédération du Sport scolaire du Québec (F.S.S.Q.)

Au niveau des intervenants publics

À sa connaissance, le Conseil québécois reconnait actuellement deux (2) organismes dans cette catégorie et il souhaite qu'un représentant de ces organismes, qui sera dûment mandaté par ce regroupement, siege sur le Conseil québécois.

- L'Union des Municipalités du Québec (U.M.Q.);
- La Fédération des Commissions scolaires Catholiques du Québec (F.C.S.C.Q.).

1.1.3 *Les membres à titre individuel*

1.2 critères de sélection pour les membres à titre individuel

Les membres du Conseil québécois souhaitent que la selection des membres à titre individuel se fasse prioritairement en fonction des critères suivants:

- Les gens choisis doivent avoir une compétence reconnue
- S'assurer qu'un judicieux équilibre soit maintenu entre la présence de théoriciens et de praticiens du Loisir.
- S'assurer que dans la mesure du possible, les différentes régions du Québec soient représentées.

- S'assurer d'une bonne représentation dans les différents secteurs de préoccupation du Loisir.
- S'assurer d'une représentation étudiant-travailleur, jeune, personne âgée, homme, femme.

1.3 nombre de membres

Les membres du Conseil québécois souhaitent que les membres à titre individuel soient en nombre majoritaire par rapport aux membres provenant des organismes.

Ils souhaitent à cet effet que le nombre des membres du Conseil soit porté de quinze (15) à dix-neuf (19).

1.4 modalités de nomination des membres:

Les membres du Conseil québécois souhaitent que les modalités qui ont prévalu lors de la formation initiale du Conseil québécois soient maintenues. Toutefois, les membres du Conseil souhaitent qu'un mécanisme de consultation soit établi entre le ministre et le Conseil québécois avant la nomination des membres.

Rapport annuel 1975-1976, pp. 58-59:

Le Conseil québécois du loisir

16. Le Conseil québécois du loisir est composé de vingt-trois (23) membres. Au moins trois (3) représentent des organismes qui regroupent des individus ou des membres à titre individuel, au moins six (6) représentent des organismes de regroupement au Québec, au moins deux (2) représentent des intervenants publics et au moins douze (12) sont nommés à titre individuel.

17. Vingt-trois (23) membres du Conseil sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil après consultation des associations ou organismes les plus représentatifs du domaine du loisir, des groupes à caractère socio-éducatif et socio-économique.

18. Ces membres sont nommés pour un mandat de trois ans, sauf les premiers qui sont nommés: six pour un an, huit pour deux ans et neuf pour trois ans. Toute vacance est comblée pour le reste du mandat du membre à remplacer. Dans tous les cas, le mandat ne peut être renouvelé consécutivement qu'une seule fois.

19. Le lieutenant-gouverneur en conseil désigne, parmi les membres du Conseil et en consultation avec ceux-ci, un président et un vice-président. L'un et l'autre doivent consacrer à leurs fonctions au moins la moitié de leur temps.

20. Le Conseil doit:

a) donner son avis au ministre du loisir sur les règlements que celui-ci est tenu de lui soumettre;

b) donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui réfère;

c) transmettre au ministre, qui le communique à la législature, un rapport annuel sur ses activités et sur l'état et les besoins du loisir.

21. Le Conseil peut:

a) solliciter des opinions, recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public et des organismes de loisir;

b) soumettre au ministre des recommandations sur toute question concernant le loisir;

c) faire effectuer les études et recherches qu'il juge utiles ou nécessaires à la poursuite de ses fins;

d) demander aux divers ministères et aux organismes les renseignements et les données jugées nécessaires à la réalisation de son mandat;

e) constituer des comités de travail, des comités «ad hoc» et des comités techniques pour la poursuite de ses fins.

22. Le Conseil peut tenir ses séances à tout endroit de la province. Il doit se réunir au moins une fois par mois.

23. Les membres du Conseil et ceux de ses comités et commissions ne reçoivent aucun traitement. Ils sont indemnisés de ce qu'il leur en coûte pour assister aux assemblées et reçoivent une allocation de présence fixée par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le président et le vice-président reçoivent un traitement fixé par le lieutenant-gouverneur en conseil.

24. Le lieutenant-gouverneur en conseil, sur recommandation du Conseil, nomme au Conseil, conformément à la loi de la fonction publique, un secrétaire général, un secrétaire général adjoint ainsi que les autres fonctionnaires et employés nécessaires à ses travaux.

25. Le Conseil et ses comités et commissions ont leur secrétariat en la cité de Montréal.

26. Une commission du loisir culturel et du tourisme, une commission des parcs et du plein air, une commission du sport et de l'activité physique, une commission de la faune et de la flore, composées chacune de onze (11) membres, sont instituées au Conseil. À la demande du Conseil ou de leur propre initiative, mais en accord avec le Conseil, ces commissions sont chargées de faire au Conseil des suggestions relatives à leur secteur particulier.

27. Les membres de ces commissions sont nommés, pour un mandat de trois ans, par le Conseil après consultation des institutions et des organismes intéressés au loisir dans le secteur visé. Leur mandat n'est renouvelable qu'une seule fois consécutivement.

Cinq des premiers membres de chacune de ces commissions ont un mandat de trois ans, trois ont un mandat de deux ans et les trois autres un mandat d'un an.

Toute vacance à l'une de ces commissions est comblée pour le reste du mandat du membre à remplacer.

28. Le Conseil désigne parmi ses membres une personne pour agir comme président de chacune de ces commissions.

29. Le ministre des loisirs est tenu de préparer et de soumettre à l'examen du Conseil, avant leur approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil, les règlements qui doivent régir les aspects suivants:

a) la classification et l'agrément des organismes de loisirs;

b) les normes devant régir l'attribution des subventions aux organismes et aux institutions pour leur fonctionnement, la mise en place d'équipements et la réalisation de programmes de loisirs;

c) les règlements concernant la classification, l'abolition et les modifications des territoires des parcs et des réserves.

30. Le ministre du loisir doit transmettre au Conseil les informations et les documents nécessaires à ses devoirs.

Pour ce qui est des articles 35, 36, 37, 38, 39, 40 et 41, le législateur verra à les modifier en tenant compte des nouvelles dispositions et des réaménagements importants qui ont été apportés à ce projet de loi. À cet effet, il faudra également que le législateur intègre les dispositions de la loi 57 à l'intérieur de cette loi.

Rapport annuel 1976-1977, pp. 19-24:

B

Pour une amélioration de la fonction consultation

Le Conseil québécois, tout comme le Haut-Commissariat, est régi par un arrêté ministériel qui, tout en permettant l'existence de ces organismes, entraîne d'importants inconvénients quant à leur fonctionnement.

Déjà, au cours des deux dernières années, les membres du Conseil ont voulu sensibiliser le ministre délégué au Haut-Commissariat à cet état de faits et suggérer des mesures susceptibles d'améliorer la situation actuelle. Il apparaît opportun de décrire brièvement les pensees du Conseil québécois sur ce sujet, et ce dans le cadre de cette première partie de leur rapport annuel qui traite particulièrement du Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air.

1

Son autonomie

Dans sa forme actuelle, le Conseil québécois dépend, quant à son existence et à son fonctionnement, de la volonté du ministre délégué au Haut-Commissariat de reconnaître la présence, sur l'échiquier du loisir québécois, d'un tel mécanisme de consultation et de l'associer étroitement aux questions qui concernent le développement du loisir au Québec.

Quoique le statut actuel du Conseil confère à cet organisme peu d'autonomie, il faut souligner que le Conseil a pu, depuis sa création, jouer son rôle de façon valable. Les membres du Conseil ont eu toute la latitude pour exprimer au ministre délégué au Haut-Commissariat, et dans certains cas aux titulaires d'autres ministères, leurs points de vue et leurs recommandations sur des sujets qu'ils jugent pertinents et de grande importance en rapport avec le développement du loisir au Québec. Il ne s'agit donc pas de mettre en doute les intentions du ministre délégué au Haut-Commissariat quant à l'existence et au fonctionnement de cet organisme. Il s'agit plutôt, dans la perspective de la création éventuelle d'un ministère du Loisir au Québec et dans la perspective d'une consolidation de l'intervention gouvernementale dans ce secteur de suggérer aux autorités gouvernementales l'adoption de dispositions qui traduiront la volonté du gouvernement d'accorder une importance particulière à la fonction consultation dans ce domaine et à la participation de la population à l'élaboration des politiques du loisir au Québec.

Déjà, lors de l'examen des projets de loi déposés à l'Assemblée nationale au mois de mars 1976 en rapport avec la création du ministère du Tourisme, des loisirs et des parcs, les membres du Conseil québécois recommandaient au ministre responsable du Haut-Commissariat d'instituer par une loi un mécanisme permanent de consultation qui permettrait au ministre de connaître les points de vue du milieu sur le développement de ce secteur et sur les programmes et la réglementation qui seraient adoptés

pour assurer le fonctionnement de ce ministère. Ces recommandations demandaient également au ministre d'expliciter dans la loi les devoirs et les pouvoirs d'un tel Conseil, de préciser les devoirs du ministre par rapport à cet organisme et de prévoir les modalités susceptibles d'en assurer le fonctionnement.

De l'avis des membres du Conseil, c'est en partie à la lumière de telles dispositions que les organismes de loisir au Québec et la population peuvent juger de l'importance qu'une unité administrative gouvernementale accorde à la consultation et à la participation des citoyens dans ce domaine. Il demeure donc nécessaire de prévoir au cours des prochains mois et ce, dans l'éventualité d'un dépôt à l'Assemblée nationale d'une législation sur le loisir, un texte législatif qui garantira la présence d'un mécanisme permanent de consultation dans ce domaine et qui en garantira aussi l'autonomie dans le cadre des politiques administratives gouvernementales.

2

Ses relations

Pour remplir son mandat d'organisme-conseil le plus adéquatement possible, le Conseil doit entretenir des relations avec le ministre délégué au Haut-Commissariat, avec les fonctionnaires du Haut-Commissariat, avec les divers organismes de loisir du Québec, avec la population, avec les principaux centres de connaissance dans ce domaine et avec les média d'information.

Dans l'établissement de ses relations, le Conseil a toujours voulu maintenir une certaine distance avec ces divers intervenants, afin de ne pas être identifié soit comme le porte-parole du ministre, ou comme celui des autres intervenants. Le Conseil ne doit pas être un véhicule privilégié de revendication des organismes de loisir auprès du ministre délégué au Haut-Commissariat, de même qu'il ne doit pas être un paravent commode aux décisions que le ministre doit prendre.

Cette attitude, que le Conseil a adoptée au cours des trois dernières années, a permis de clarifier le rôle qui lui revenait et a aidé les autres intervenants à se situer clairement par rapport au Conseil québécois.

Dans le but d'expliciter la pensée du Conseil sur ce sujet, les membres du Conseil jugent opportun de faire connaître le contenu des documents remis au ministre délégué au Haut-Commissariat et qui traitent des principaux types de relations du Conseil, soit avec le ministre, soit avec les fonctionnaires du Haut-Commissariat ou soit encore avec les divers organismes de loisir au Québec.

A — *Les relations du Conseil avec le ministre délégué au Haut-Commissariat*

Deux raisons principales motivent l'établissement de relations structurées avec le ministre délégué au Haut-Commissariat:

— Le Conseil québécois existe de par la volonté du ministre délégué au Haut-Commissariat et le mandat général du Conseil est étroitement lié à la volonté du ministre de consulter le Conseil québécois sur les questions qui concernent le développement du loisir au Québec.

— Sur le plan administratif, le Conseil québécois est totalement dépendant du ministre délégué au Haut-Commissariat et ce n'est qu'avec son accord que le Conseil peut se doter des moyens nécessaires à son bon fonctionnement et qu'il peut assurer son développement.

Les objectifs poursuivis dans l'établissement de telles relations sont:

— Transmettre au ministre les commentaires et les avis du Conseil québécois en rapport avec les principaux problèmes qui concernent le développement du loisir au Québec.

— Connaître les principales préoccupations du ministre en rapport avec le développement du loisir au Québec.

— Alerter le ministre sur la nature particulière des problèmes de bon fonctionnement d'un organisme consultatif comme le Conseil québécois et lui suggérer des formules de solution.

Si le Conseil veut développer une certaine crédibilité et s'il veut maintenir son objectivité, les relations qu'il entretient avec le ministre doivent avoir un caractère formel et se situer dans le cadre des objectifs poursuivis.

Pour ces raisons, les types de relations suivants devraient être privilégiés:

— relations d'ordre administratif

— relations d'information

— relations de consultation (étude, analyse et avis).

Les modalités d'application suivantes ont également été adoptées pour assurer l'efficacité de ces relations:

Relations à caractère administratif:

— Le président, le secrétaire général et les membres de l'exécutif du Conseil ont été mandatés par le Conseil pour s'occuper de ce secteur.

— Les membres de l'exécutif rencontrent le ministre délégué au Haut-Commissariat deux (2) fois par année (lors de la présentation des prévisions budgétaires du Conseil québécois et lors de la mise en marche du programme d'action du Conseil pour la nouvelle année). À cette occasion, les modalités générales devant assurer la réalisation du programme d'action du Conseil seront établies.

— Le secrétaire général, en collaboration avec les fonctionnaires du Haut-Commissariat, assure le suivi des décisions adoptées.

Relations d'information, d'étude et d'analyse et de consultation:

— Les trois (3) réunions annuelles prévues entre le Conseil et le ministre devraient, dans la mesure du possible, être réservées exclusivement à ce type de relations. Un cadre de travail pour chacune de ces réunions devrait être préparé conjointement par le Conseil et le ministre pour assurer l'atteinte de l'objectif poursuivi.

— Le président du Conseil québécois pourrait se maintenir en relations avec le ministre entre ces trois réunions, pour tirer le meilleur profit possible de ces rencontres et surtout pour maintenir à jour les informations qui peuvent être disponibles de part et d'autre.

— Autant que faire se peut, le président du Conseil québécois remettra de main à main au ministre délégué au Haut-Commissariat les documents préparés par le Conseil à l'intention du ministre.

N.B.: Dans la mesure du possible, les relations d'étude et d'analyse devraient se réaliser à l'aide de documents de travail ou d'avis qui émanent du Conseil québécois. Dans la mesure du possible également, le même procédé pourrait prévaloir pour ce qui est de l'information transmise par le Haut-Commissariat.

Il va de soi également que des règles de jeu pourront être adoptées pour assurer la confidentialité requise lorsque la nature des informations transmises l'exige.

B — Les relations du Conseil avec les fonctionnaires du haut-Commissariat

Dans l'esprit des membres du Conseil, les relations qui doivent exister entre le ministre et le Conseil et entre le Conseil et les fonctionnaires du Haut-Commissariat sont complémentaires et non hiérarchisées. Le Conseil québécois est respon-

sable d'une fonction-conseil privilégiée auprès du ministre, de la même façon que la direction générale du Haut-Commissariat est responsable auprès du ministre de l'élaboration et de la gestion des politiques et des programmes.

Dans toutes les unités administratives, lorsque ces fonctions complémentaires sont confiées à des entités différentes elles s'exerçent avec harmonie et efficacité en autant qu'elles s'appuient sur des échanges et des informations réciproques. C'est ainsi qu'il apparaît que la fonction-conseil sera d'autant plus pertinente qu'elle tiendra compte d'éléments obtenus par des informations et des échanges. Les membres du Conseil estiment qu'il est nécessaire que la fonction-gestion respecte l'esprit et l'objet des avis lorsqu'elle entend y donner suite.

Il est évident, pour les membres du Conseil, que la fonction-conseil n'a pas à intervenir directement dans la fonction-gestion et vice-versa.

Dans ce contexte, l'échange est une communication dans les deux sens et n'est donc pas hiérarchisée. Ces échanges impliqueront le plus souvent la direction générale du Haut-Commissariat ainsi que les permanents du Conseil québécois et, à l'occasion, selon les besoins, des membres du Conseil et/ou des chefs de service du Haut-Commissariat.

Il apparaît également que l'information écrite est une condition préliminaire à des échanges fructueux. Dans cette perspective, les membres du Conseil sont d'avis que le Conseil québécois devrait normalement, et même de façon privilégiée, recevoir de la part du Haut-Commissariat tout document public d'information et toute documentation en rapport avec les mandats qui lui sont confiés par le ministre ou qu'il propose au ministre.

De plus, ces documents devraient lui parvenir de façon statutaire, sans que le Conseil ait à multiplier les démarches pour obtenir ces informations.

Ces propos reflètent l'esprit de la proposition adoptée par les membres du Conseil québécois lors d'une réunion régulière et témoignent de l'importance que les membres du Conseil accordent à cette question.

À titre d'exemple, les membres du Conseil québécois sont d'avis qu'ils doivent recevoir du Haut-Commissariat les documents suivants:

— Les documents qui traitent des orientations, des priorités d'action du Haut-Commissariat et des programmes généraux offerts par cet organisme à la population du Québec.

— Les documents d'accompagnement des prévisions budgétaires du Haut-Commissariat.

— Le texte des discours officiels du ministre délégué au Haut-Commissariat.

— Le programme de recherche du Service de la planification du Haut-Commissariat

— Les cahiers d'assistance financière du Haut-Commissariat.

— Les dépliants d'information qui traitent des divers programmes offerts par les différents services du Haut-Commissariat.

— Le résultat des recherches effectuées par le Service de la planification du Haut-Commissariat.

— Tout autre document que le Haut-Commissariat diffuse auprès des autres unités administratives gouvernementales et auprès des divers organismes de loisir au Québec.

Dans le même ordre d'idées, lorsque le ministre demande au Conseil d'étudier une question particulière, le ministre délégué au Haut-Commissariat devra fournir aux membres du Conseil toutes les informations et toute la documentation que le Haut Commissariat possède déjà sur ce sujet.

Pour leur part, les membres du Conseil, lorsqu'ils présentent un projet de mandat au ministre délégué au Haut-Commissariat, devront identifier la documentation qu'ils souhaiteraient recevoir des autorités du Haut-Commissariat sur ce sujet.

Tous ces documents sont de caractère public et leur transmission aux membres du Conseil ne pose donc aucun problème. Advenant le cas où des documents seraient de nature confidentielle, le ministre pourrait les transmettre au Conseil sous le sceau de la confidentialité ou indiquer aux membres du Conseil qu'il ne peut leur faire parvenir cette documentation.

Il faut comprendre que les membres du Conseil doivent être pleinement informés des travaux réalisés par le Haut-Commissariat. D'une part, ils permettent de conseiller le ministre le plus adéquatement possible et d'autre part, ils rendent possible la formulation d'avis qui tiennent compte des interventions du Haut-Commissariat

C — *Les relations avec les divers organismes de loisir du Québec*

Depuis sa formation, le Conseil a maintenu des relations permanentes avec les divers organismes de regroupement en loisir au Québec. Deux fois par année, le Conseil rencontre ces divers organismes pour échanger avec eux sur le développement du loisir au Québec et pour recueillir leur point de vue sur des questions qui retiennent de façon plus particulière l'attention des membres du Conseil.

De la même façon, le Conseil tient des rencontres dans les différentes régions du Québec. Ces rencontres sont organisées avec la collaboration des conseils régionaux de loisir et de ce fait, des relations occasionnelles se poursuivent avec les conseils régionaux de loisir sur des questions qui les concernent ou qui sont centrées sur le développement du loisir dans leur milieu.

Le Conseil maintient des relations sporadiques avec différents organismes à caractère socio-éducatif et socio-économique. Les quelques échanges que le Conseil a eus avec ces organismes au

cours des dernières années ont été fructueux et ont permis de faire le point sur un certain nombre de questions qui préoccupent ces organismes et qui ont trait au développement du loisir au Québec.

Les travaux réalisés en cours d'année sur les méthodes de consultation du Conseil apportent un éclairage sur les moyens à prendre pour intensifier ces échanges avec les organismes et pour rejoindre les milieux peu organisés dans le domaine du loisir. On retrouve à la rubrique 3 de la troisième partie du présent rapport le texte intégral des travaux du Conseil sur ce sujet.

Finalement, le Conseil maintient des relations avec les divers média d'information. Ces relations se réalisent autour des avis que le Conseil transmet au ministre délégué au Haut-Commissariat et qui sont rendus publics trente (30) jours après leur dépôt sur la table du ministre. Le Conseil entend également accentuer sa politique d'information afin d'être mieux connu et de favoriser l'accès au contenu de ses avis aux citoyens.

De l'avis des membres du Conseil, la pratique permettra d'apporter des améliorations au déroulement des relations qu'un tel organisme doit entretenir avec les divers intervenants en loisir au Québec et avec la population en général. Au cours des dernières années, le Conseil n'a pas réussi à amorcer un dialogue valable avec la population. Cependant, des tentatives seront initiées dans ce sens au cours des prochains mois.

ANNEXE V

EXTRAITS DU PROCÈS-VERBAL DE LA 55ième RÉUNION RÉGULIÈRE DU CONSEIL QUÉBÉCOIS

Dans le cadre de leurs travaux sur la fonction consultation dans le développement du loisir au Québec, les membres du Conseil québécois ont jugé opportun de statuer sur deux questions particulières relatives au fonctionnement du Conseil consultatif national. Il s'agit:

- de la présidence et de la responsabilité administrative du Conseil consultatif national;
- des ressources de base adéquates pour assurer le fonctionnement du Conseil consultatif national.

Lors de leur 55ième réunion régulière, les membres du Conseil ont adopté une proposition pour placer en annexe à leur avis des recommandations en rapport avec ces questions. Ces recommandations peuvent se lire comme suit:

a) <u>La présidence et la responsabilité administrative</u>

L'obtention de l'autonomie administrative suppose que des responsabilités générales d'administration soient confiées à une personne à l'intérieur du Conseil, ayant le statut de sous-chef.

Les membres du Conseil sont par ailleurs d'avis que le président du Conseil consultatif soit désigné par les membres eux-mêmes.

Aussi est-il proposé:

QUE les membres du Conseil désignent parmi eux un président et que le ministre accorde au secrétaire général le statut qui lui permette d'être responsable de la gestion et du fonctionnement.

b) Les ressources de base adéquates

Pour accomplir avec succès les fonctions qui lui sont dévolues, le Conseil consultatif devra donc tenir ses propres consultations, développer des programmes d'information à l'intention des divers milieux, des services de documentation et des programmes de recherche et d'études en fonction de ses travaux, en évitant toutefois les écueils de la bureaucratie et de la lourdeur de fonctionnement inhérente à des organismes plus structurés. Cependant, il apparaît conséquent de recommander:

QUE le Conseil consultatif obtienne les ressources humaines et budgétaires nécessaires à son mandat, selon un plan triennal d'allocation de ressources arrêté conjointement avec le ministre responsable du Conseil consultatif.

ANNEXE VI

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE DES OUVRAGES CONSULTÉS

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE LOISIR MUNICIPAUX (ADLM), **Le loisir et la municipalité**, Québec, 1970, 247 p.

BACCIGALUPO, Alain, **Le Conseil de planification et de développement du Québec vu par les siens... et par les autres**, Laboratoire de Sciences politiques, Faculté des Sciences humaines, Université Laval, février 1976, 60 p.

BACCIGALUPO, Alain, **L'administration consultative au Québec**, Laboratoire de Sciences politiques, Faculté des Sciences humaines, Université Laval, Québec, 42 p.

BUREAU D'AMÉNAGEMENT DE L'EST DU QUÉBEC (BAEQ), **Plan de développement**, cahier 1, Québec, 30 juin 1966, 115 p.

CONSEILS RÉGIONAUX DE LOISIRS, **Les CRL et le développement du loisir au Québec: Approche, bilan et perspective**, comité d'étude des CRL, avril 1976, 61 p.

DIVAY, Gérard et LAPIERRE, Jean, **Organisation collective et planification régionales: les conseils régionaux de développement**, rapports de recherche, no 1, INRS-Urbanisation, décembre 1976, 215 p.

FORTIN, Gérald, **Participation et société**, in Economies et sociétés, tome IV, no 9, septembre 1970, pp. 1576-1613.

FORTIN, Gérald, **La société de demain, ses impératifs, son organisation**, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Gouvernement du Québec, septembre 1970, annexe 25.

GÉLINAS, André, **Organismes autonomes et centraux**, P.U.Q., Montréal, 1976, 346 p.

GRAND'MAISON, Jacques, **Nouveaux modèles sociaux de développement**, Editions Hurtubise HMH, Montréal, 208 p.

LANGROD, Georges & Al, **La consultation dans l'administration contemporaine**, Cujas, Paris 1972, 971 p.

LEVASSEUR, Roger, **Examen critique de l'étude du HCJLS sur la régionalisation en loisir au Québec**, Étude menée pour le compte du Conseil québécois, novembre 1974.

LORD, Guy et CHENARD, Daniel, **Les structures politiques et administratives des municipalités urbaines du Québec**, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, novembre 1974, 156 p. (Annexe du rapport sur l'urbanisation).

MINISTÈRE DES AFFAIRES CULTURELLES, **Cadre de référence pour une structure possible de consultation dans le domaine culturel**, document de travail, Service de la recherche, Québec, avril 1975, 12 p.

OPDQ, **Compte rendu des réunions de l'équipe interministérielle de consultation**, document de travail, mai/octobre 1974.

OPDQ, **La participation à la planification et au développement: une problématique**, document de travail, Québec, 1977, 20 p.

ORDRE DES INGÉNIEURS FORESTIERS DU QUÉBEC, **L'aménagement du territoire par le développement communautaire**, mémoire présenté au Premier ministre du Québec, mai 1976, 67 p.

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION, **L'Urbanisation au Québec**, Ministère des Affaires municipales, février 1976, 510 p.

THIBAULT, André, **Les conseils régionaux de loisirs: hypothèses de position dans le réseau régional des intervenants en loisirs**, document de travail pour le CRL du Centre du Québec et le CRL de l'Estrie, Trois-Rivières, juin 1975, 40 p.